εφαρμογής, συμβιβάζονται με την προαναφερθείσα διάταξη οι εθνικές διατάξεις που καθορίζουν κανόνες ποιότητας και εμπορίας για τα σφαγμένα πουλερικά και οι οποίοι πρέπει να τηρούνται επί ποινή πειθαρχικών κυρώσεων, υπό τον όρο ότι συμβιβάζονται προς το στόχο που επιδιώκεται από την κοινή οργάνωση αγοράς και εφαρμόζονται κατά τρόπο που δεν περιορίζεται η εισαγωγή κρέατος πουλερικών που παρήχθη και διατέθηκε στο εμπόριο νόμιμα, σύμφωνα με τους κανόνες ποιότητας και εμπορίας που ισχύουν στα άλλα κράτη μέλη.

Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 28 Μαρτίου 1984.

Ο γραμματέας
κ.α.α.

J. A. Pompe

Βοηθός γραμματέας

Ο πρόεδρος του τέταρτου τμήματος

T. Koopmans

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIMONE ROZÈS ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΤΗΝ 1η ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΥ 1984 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Με τις δύο προδικαστικές παραπομπές προς το Δικαστήριο, το College van Beroep υποβάλλει ένα πανομοιότυπο ερώτημα: «το άρθρο 2 του κανονισμού 2777/75 πρέπει να ερμηνευτεί κατά την έννοια ότι δεν συμβιβάζονται με αυτό εθνικές διατάξεις που θεσπίζουν κανόνες ποιότητας όσον αφορά τα σφαγμένα πουλερικά και που δεν στηρίζονται στο κοινοτικό δίκαιο, οι οποίες πρέπει να τηρούνται επί ποινή πειθαρχικών κυρώσεων».

Αφορμή για το ερώτημα αυτό αποτέλεσε η παράβαση από δύο ολλανδικές επιχειρήσεις σφαγής πουλερικών ορισμένων διατάξεων της κανονιστικής απόφασης περί κανόνων ποιότητας (Verordening Kwaliteitseisen), παράβαση που είχε ως αποτέλεσμα πειθαρχικές ποινές υπό μορφή προστίμων.

1 — Μετάφραση από τα γαλλικά.

Η εθνική αυτή κανονιστική ρύθμιση θεσπίστηκε στις 24 Φεβρουαρίου 1966 από τον αρμόδιο επαγγελματικό οργανισμό για το εμπόριο και τη βιομηχανία στον τομέα των πουλερικών (Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie). Εφαρμοζόμενη στο χονδρεμπόριο, η ρύθμιση αυτή επιβάλλει στις οικείες επιχειρήσεις που ασκούν εμπορία ή δραστηριότητες παραγγελιοδόχου ή μεσάζοντος ή μεταποιούν το προϊόν κατά τρόπο βιομηχανικό την τήρηση κανόνων ποιότητας: για τα σφαγμένα πουλερικά (τίτλος III), οι κανόνες αυτοί αναφέρονται κυρίως στα διάφορα στάδια μεταποίησης του προϊόντος (άρθρο 8), τις προϋποθέσεις της εν λόγω μεταποίησης (άρθρο 9), την κατάταξη σε κατηγορίες ποιότητας (άρθρο 10), το τυποποιημένο βάρος (άρθρο 11), τη συσκευασία (άρθρα 12 μέχρι 15), τη μεταφορά και την παράδοση (άρθρα 17 και 18).

Ο τομέας του κρέατος πουλερικών, στο κοινοτικό επίπεδο, διέπεται από κοινή οργάνωση αγοράς που θεσπίστηκε με τον κανονισμό του Συμβουλίου της 29ης Οκτωβρίου 1975 (2777/75) [1], ο οποίος αντικατέστησε τον κανονισμό του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 1967 (123/67) [2]. Τα σφαγμένα πουλερικά, όπως καθορίζονται με το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ, που αφορά «τα μη ζώντα πουλερικά ορνιθώνος, ατεμάχιστα, με ή χωρίς τα παραπροϊόντα τους», υπάγονται στη δασμολογική κλάση 02.02 (άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο 6). Ο κανονισμός προβλέπει, για τις ανταλλαγές με τρίτες χώρες, σύστημα εισφορών και επιστροφών (άρθρα 3 μέχρι 13). Το άρθρο 2 που αναφέρεται στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές καθορίζει τα κοινοτικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν:

— πράγματι, η παράγραφος 1 ορίζει ότι «για να ενθαρρυνθούν οι επαγγελματικές και διεπαγγελματικές πρωτοβουλίες που διευκολύνουν την προσαρμογή της προσφοράς στις απαιτήσεις της αγοράς, εξαιρουμένων εκείνων που αφορούν την απόσυρση από την αγορά, είναι δυνατό να ληφθούν ... κοινοτικά μέτρα» για τα προϊόντα που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, προκειμένου να προωθηθεί, κυρίως, η καλύτερη οργάνωση της παραγωγής, της μεταποίησης και της εμπορίας των προϊόντων αυτών, καθώς και η ποιοτική τους βελτίωση·

— η παράγραφος 2 ορίζει ότι:

«Προδιαγραφές εμπορίας:

— θεσπίζονται για ένα ή περισσότερα από τα προϊόντα που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, περίπτωση 6»,

δηλαδή, για τα σφαγμένα πουλερικά· με την παράγραφο 2, *δεύτερη περίπτωση,* διευκρινίζεται ότι για τα άλλα προϊόντα «είναι δυνατό να θεσπιστούν» προδιαγραφές εμπορίας.

Το αντικείμενο των προδιαγραφών αυτών αναφέρεται, *ενδεικτικά,* στην ίδια παράγραφο:

«Οι προδιαγραφές αυτές δύνανται να αφορούν ιδίως την κατάταξη κατά κατηγορία ποιότητας και βάρους, τη συσκευασία, την εναποθήκευση, τη μεταφορά, την παρουσίαση και τη σήμανση» και θεσπίζονται προτάσει της Επιτροπής από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία.

Ο κανονισμός 2777/75 του Συμβουλίου προβλέπει, επομένως, για την εσωτερική αγορά κοινοτικά μέτρα διαφορετικού πεδίου εφαρμογής: τα μεν έχουν *προτρεπτικό* χαρακτήρα (άρθρο 2, παράγραφος 1) ή *προαιρετικό* (άρθρο 2, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση: άλλα προϊόντα εκτός από τα σφαγμένα πουλερικά), τα δε έχουν *επιτακτικό* χαρακτήρα (άρθρο 2, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση: σφαγμένα πουλερικά). Το άρθρο 2, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση, μας ενδιαφέρει άμεσα, εφόσον

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/014, σ. 71.

2 — ΟΙ αριθ. 117 της 19. 6. 1967, σ. 2301.

είναι κατηγορηματικό για τα σφαγμένα πουλερικά: το Συμβούλιο *οφείλει* να θεσπίσει προδιαγραφές εμπορίας. Η διάταξη αυτή υπήρχε ήδη στον κανονισμό 123/67, αλλά η εφαρμογή του παρέμεινε σε ένα πολύ περιορισμένο αρχικό στάδιο, εφόσον προς το παρόν υπάρχει μόνο ένας κανονισμός [1], του οποίου δεν έγινε επίκληση στην προκειμένη περίπτωση, «περί καθορισμού κοινών κανόνων για την περιεκτικότητα σε νερό» ορισμένων κατεψυγμένων πουλερικών και ο οποίος θεσπίστηκε «επειδή επίκειται η θέσπιση πληρέστερης κοινοτικής ρυθμίσεως», όπως διευκρινίζεται με την πρώτη αιτιολογική του σκέψη, η οποία αφορά το άρθρο 2, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού.

Η σύγκριση των εθνικών και κοινοτικών διατάξεων επιτρέπει να φωτιστεί το πρόβλημα που έθεσε το εθνικό δικαστήριο: πράγματι, η ολλανδική κανονιστική ρύθμιση επιβάλλει στις επιχειρήσεις, οι οποίες ασκούν χονδρεμπόριο, ορισμένες προδιαγραφές που αφορούν τους περισσότερους τομείς που αναφέρει το άρθρο 2, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 2777/75 του Συμβουλίου, των οποίων η τήρηση αποτελεί προϋπόθεση της εμπορίας. Επομένως, ελλείψει κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως που να καθιερώνει προδιαγραφές εμπορίας για τα σφαγμένα πουλερικά, τίθεται το πρόβλημα κατά πόσον τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να διατηρούν ή να θεσπίζουν παρόμοιες εθνικές προδιαγραφές, αν ληφθούν υπόψη οι προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 2, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 2777/75 του Συμβουλίου το οποίο, λόγω του επιτακτικού του χαρακτήρα, φαίνεται να επιφυλάσσει την αρμοδιότητα αυτή αποκλειστικά στην Κοινότητα. Διατυπωμένο κατά τον τρόπο αυτό, το εν λόγω ερώτημα εγείρει δύο κατηγορίες προβλημάτων, όπως καταμαρτυρούν οι παρατηρήσεις που κατέθεσαν ο ολλανδικός επαγγελματικός οργανισμός και η Επιτροπή: πρώτον, πρέπει να διερευνηθεί αν η ύπαρξη κοινοτικής αρμοδιότητας στον αγροτικό τομέα αποκλείει κάθε ευχέρεια για ένα κράτος μέλος να παρέμβει σε περίπτωση μερικής εκτέλεσης του κανονισμού που θεσπίζει την κοινή οργάνωση αγοράς στο σχετικό τομέα· στην περίπτωση κατά την οποία αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη η ευχέρεια αυτή, απομένει να καθοριστεί, δεύτερον, η έκταση των εξουσιών τους στον τομέα αυτό.

1 — Κανονισμός 2967/76 της 23. 11. 1976, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/016, σ. 167.

I — Εθνική αρμοδιότητα σε περίπτωση αδράνειας του κοινοτικού νομοθέτη στο πλαίσιο της κοινής αγροτικής πολιτικής

Για τον ολλανδικό επαγγελματικό οργανισμό μόνο η *πραγματική άσκηση* από την Κοινότητα των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται με το άρθρο 2, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση, είναι ικανή να θεμελιώσει την αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, πολύ περισσότερο όταν η νομολογία του Δικαστηρίου δεν έχει αποκλείσει την ευχέρεια για τα κράτη μέλη να παρεμβαίνουν στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης αγοράς, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Εν πάση περιπτώσει, η εθνική αρμοδιότητα δικαιολογείται, όταν πρόκειται το κράτος να διατηρήσει την υφιστάμενη νομοθεσία, επειδή η Κοινότητα παρέλειψε να θεσπίσει κοινή κανονιστική ρύθμιση, ιδίως αν τα μέτρα που προβλέπει ο κανονισμός, με τον οποίο θεσπίζεται κοινή οργάνωση αγοράς είναι, όπως εν προκειμένω, αναγκαία, όπως αυτό προκύπτει από τον επιτακτικό χαρακτήρα του άρθρου 2, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση.

Κατά την Επιτροπή, ορισμένες ενδείξεις αποκαλύπτουν τη θέληση του κοινοτικού νομοθέτη να διατηρήσει ο ίδιος την αποκλειστική αρμοδιότητα ως προς τη θέσπιση προδιαγραφών εμπορίας: αναφέρεται επίσης στον επιτακτικό χαρακτήρα του άρθρου 2, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση, που φωτίζεται από την τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2777/75 κατά την οποία:

«ιδίως στον τομέα του κρέατος πουλερικών, είναι αναγκαίο, για τη σταθεροποίηση των αγορών και την εξασφάλιση ενός δίκαιου διοτικού επιπέδου στον ενδιαφερόμενο γεωργικό πληθυσμό, να δύνανται να ληφθούν μέτρα που να διευκολύνουν την προσαρμογή της προσφοράς στις απαιτήσεις της αγοράς».

Τέλος, η Επιτροπή τονίζει ότι ο κανονισμός 2967/76 θεσπίστηκε «επειδή επίκειται η θέσπιση πληρέστερης κοινοτικής ρυθμίσεως» στον τομέα των προδιαγραφών εμπορίας (πρώτη αιτιολογική σκέψη), πράγμα που επιβεβαιώνει την αποκλειστική κοινοτική αρμοδιότητα.

Πάντως, η Επιτροπή πρέπει να παραδεχτεί την αδράνεια του κοινοτικού νομοθέτη εν προκειμένω: εκτός από τον πολύ περιορισμένο τομέα που αναφέρθηκε ήδη, το άρθρο 2, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση, δεν τέθηκε σε εφαρμογή. Επομένως, πρέπει να αναγνωριστεί στα κράτη μέλη η ευχέρεια να διατηρήσουν προσωρινά τη νομοθεσία που ίσχυε κατά το χρόνο, κατά τον οποίο θεσπίστηκε η κοινή οργάνωση αγοράς. Αντίθετα, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να τροποποιούν την υφιστάμενη νομοθεσία ή να εισάγουν νέα νομοθεσία χωρίς να θίγουν τον αποκλειστικό χαρακτήρα της κοινοτικής αρμοδιότητας. Τέλος, η Επιτροπή υπογραμμίζει γενικότερα ότι οι ανομοιότητες που δημιουργεί η παρατεταμένη σύγχρονη ύπαρξη διαφορετικών εθνικών νομοθεσιών είναι ικανές να προκαλέσουν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.

Οι παρατηρήσεις αυτές δείχνουν ότι, τόσο για τον ολλανδικό επαγγελματικό οργανισμό όσο και για την Επιτροπή, τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια, μέχρις ότου υλοποιηθούν οι υποχρεώσεις που επιβάλλει ο κανονισμός περί κοινής οργανώσεως αγοράς. Στο γεωργικό τομέα, το πρόβλημα αυτό ετέθη ήδη στο Δικαστήριο, στον τομέα της διατήρησης των αλιευτικών πόρων.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι

«επειδή η μεταβίβαση εξουσιών προς την Κοινότητα στο εν λόγω θέμα υπήρξε πλήρης και οριστική, η ανωτέρω παράλειψη δεν μπορούσε, σε καμία περίπτωση, να αποδώσει στα κράτη μέλη την εξουσία και την ελευθερία μονομερούς ενέργειας στον τομέα αυτό» [1].

Από την αρχή αυτή απορρέει ένα επακόλουθο και μία απάμβλυνση:

— πρώτον, τα εθνικά μέτρα διατήρησης «διατηρούνται στην κατάσταση που βρίσκονταν» την 1η Ιανουαρίου 1979 [2],

— δεύτερον, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η αντίληψη αυτή δεν δύναται να επεκταθεί μέχρι σημείου ώστε να θέσει τα κράτη μέλη σε πλήρη αδυναμία ενδεχόμενης τροποποιήσεως των υπαρχόντων μέτρων διατηρήσεως, ανάλογα με την εξέλιξη των σχετικών βιολογικών και τεχνικών δεδομένων στον τομέα αυτό» [3].

1 — Υπόθεση 804/79, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1981, σ. 1045, σκέψη 20· για την προγενέστερη περίοδο, βλέπε και την προαναφερθείσα υπόθεση 32/79, σκέψη 10.

2 — Υπόθεση 804/79, που προαναφέρθηκε, σκέψη 21.

3 — Υπόθεση 804/79, που προαναφέρθηκε, σκέψη 22.

Κατά κάποιο τρόπο, τα κράτη μέλη διαθέτουν προσωρινά μια αρμοδιότητα «υποκατάστασης» σε τομέα που υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας: σχετικά μ' αυτό, το Δικαστήριο διευκρίνισε εξάλλου ότι τα κράτη ενεργούν «ως διαχειριστές του κοινού συμφέροντος» [1], υπό την ιδιότητα δε αυτή, υπόκεινται στις γενικές υποχρεώσεις που προκύπτουν από το άρθρο 5 (υποχρέωση συνεργασίας) και 7 (ίση πρόσβαση στα αλιευτικά αποθέματα) [2].

Η υπόμνηση των αρχών αυτών μου φαίνεται χρήσιμη κατά το μέτρο που, κατ' εμέ, έχουν εφαρμογή, κατά γενικό τρόπο, σε κάθε περίπτωση που ο κοινοτικός νομοθέτης αδρανεί να θεσπίσει τα μέτρα τα οποία του επιβάλλουν η συνθήκη ή το παράγωγο δίκαιο στο πλαίσιο της αρμοδιότητας που του έχει επιφυλαχθεί. Πράγματι, είτε πρόκειται για τη διατήρηση των αλιευτικών πόρων είτε για τη θέσπιση προδιαγραφών εμπορίας για τα σφαγμένα πουλερικά, λίγο ενδιαφέρει το ότι πρόκειται για κατάσταση όπου η κοινή οργάνωση αγοράς δεν υπάρχει ακόμη [3] ή, μολονότι δημιουργήθηκε, παραμένει ατελής, επειδή η έλλειψη κοινών κανόνων εμπεριέχει τον κίνδυνο να διακυβευθούν, αφενός, οι στόχοι της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως καθορίζονται με το άρθρο 39 της συνθήκης, αφετέρου, η αρχή της μη διάκρισης μεταξύ των παραγωγών ή των καταναλωτών της Κοινότητας που θέτει το άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 2, της συνθήκης [4].

1 — Υπόθεση 804/79, προαναφερθείσα, σκέψη 30.

2 — Υπόθεση 804/79, προαναφερθείσα, σκέψεις 28 και 29.

3 — Η ανυπαρξία κοινής οργάνωσης αγοράς δεν σημαίνει καθόλου νομικό κενό: οι γενικοί κανόνες της συνθήκης έχουν εφαρμογή (βλέπε απόφαση της 16ης Μαρτίου 1977, 68/76, Recueil σ. 515, σκέψεις 21 και επ. και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Capotorti, σ. 536, παράγραφος 4).

4 — Υπόθεση 114/76, Bela-Mühle, Recueil 1977, σ. 1211, σκέψη 6.

Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτή η αρμοδιότητα «υποκατάστασης» που έχουν τα κράτη μέλη εφόσον κατά την άσκησή της *τηρούνται οι γενικοί κανόνες της συνθήκης*, όπως οι εν λόγω κανόνες διευκρινίστηκαν, ενδεχομένως, με το παράγωγο δίκαιο στον εν λόγω τομέα.

Επομένως, η κανονιστική αρμοδιότητα των κρατών μελών δεν αποκλείεται στο γεωργικό τομέα, εφόσον επιδιώκει να καλύψει κατά κάποιο τρόπο την απουσία κοινής νομοθεσίας. Το συμπέρασμα αυτό μου επιτρέπει να στραφώ προς το δεύτερο πρόβλημα, το οποίο θέτει το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το College van Beroep: ελλείψει κανονιστικής ρυθμίσεως που να καθορίζει τα κοινοτικά μέτρα εμπορίας που προβλέπει ο κανονισμός περί κοινής οργανώσεως αγοράς, *υπό ποιες προϋποθέσεις* μπορεί κράτος μέλος να διατηρήσει ή να τροποποιήσει τα μέτρα εμπορίας, τα οποία έχει θεσπίσει το ίδιο;

II — Επιβαλλόμενα όρια στην παρέμβαση των κρατών μελών στο πλαίσιο οργάνωσης αγοράς

Τόνισα πιο πάνω ότι η εθνική αρμοδιότητα μπορεί να διατηρείται υπό τη ρητή προϋπόθεση ότι η άσκησή της δεν παραβλάπτει το κοινοτικό συμφέρον που συνιστά το πλαίσιο δράσης των κρατών μελών. Υπό το πρίσμα αυτό, η νομολογία του Δικαστηρίου καθόρισε τα όρια της παρέμβασης των κρατών, όταν υπάρχει, όπως στην προκειμένη περίπτωση, κοινή οργάνωση αγοράς.

α) Πρώτον, η δημιουργία κοινής οργάνωσης αγοράς από την Κοινότητα συνεπάγεται πράγματι ότι «τα κράτη μέλη υπο-

χρεούνται να απέχουν από κάθε μέτρο ικανό να παρεκκλίνει από την κοινή οργάνωση αγοράς ή να τη θίξει» [1]· επομένως, αν ο κανονισμός «δεν εκφράζεται ούτε θετικά ούτε αρνητικά επί της συμφωνίας των υφισταμένων ή μελλοντικών εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων προς την κοινή οργάνωση αγοράς που δημιουργήθηκε με τις διατάξεις του» [2] πρέπει να διερευνάται αν τα εθνικά μέτρα είναι «ικανά να θίξουν το σκοπό ή τους στόχους του κανονισμού» [3].

Έτσι, ενώπιον μιας κατάστασης, όπου το συμβιβαστό των εθνικών μέτρων δεν αντιμετωπίζεται από τις διατάξεις της κοινοτικής κανονιστικής ρύθμισης, πρέπει επομένως να λαμβάνεται πρόνοια ώστε να μη διακυβεύεται ο σκοπός της οργάνωσης που εγκαθιδρύθηκε για το σύνολο της κοινής αγοράς. Οι ίδιες αρχές εφαρμόστηκαν λογικά στην περίπτωση κανονισμού στον τομέα της γεωργίας, ο οποίος δεν προέβλεπε ορισμένες από τις λεπτομέρειες εφαρμογής του: σε μια τέτοια περίπτωση, η «ελευθερία των κρατών μελών δεν μπορεί ... να ασκείται κατά τρόπο που να θίγει το σκοπό της κανονιστικής ρύθμισης που την παρέχει» [4].

6) Δεύτερον, το ασυμβίβαστο των εθνικών μέτρων γίνεται προφανές όταν τα μέτρα αυτά επιφυλάσσουν την πρόσβαση στην αγορά ορισμένων επιχειρηματιών. Πράγματι, το Δικαστήριο θεωρεί ότι κάθε κοινή οργάνωση αγοράς εξασφαλίζει στους παραγωγούς και στους καταναλωτές της Κοινότητας την ελευθερία πρόσβασης στην αγορά του οργανωμένου τομέα, κατά το μέτρο που οι διατάξεις των άρθρων 30 μέχρι 34 αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των κοινών οργανώσεων αγοράς [5], πράγμα που εξηγεί εξάλλου το ότι οι κανονισμοί στον τομέα της γεωργίας δεν επαναλαμβάνουν «express verbis» τις απαγορεύσεις που θεσπίζουν τα εν λόγω άρθρα [6].

Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι κανονισμοί που θεσπίζουν κοινή οργάνωση αγοράς βασίζονται στην αρχή της «ανοικτής αγοράς» [7], δηλαδή σε ένα σύστημα αγοράς το οποίο,

«στο πλαίσιο του συστήματος ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων που εγγυώνται οι διατάξεις της συνθήκης, αποβλέπει στο να εξασφαλίσει την ελευθερία των ανταλλαγών στο εσωτερικό της Κοινότητας, με την εξάλειψη τόσο των εμποδίων στις ανταλλαγές όσο και όλων των στρεβλώσεων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και αποκλείει επομένως όλες τις παρεμβάσεις των κρατών μελών στην αγορά, εκτός από αυτές που προβλέπονται ρητά με τον ίδιο τον κανονισμό» [8].

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η κοινή οργάνωση αγοράς, «που βασίζεται στην ελευθερία των εμπορικών συναλλαγών ... αντιτίθεται σε κάθε εθνική κανονιστική ρύθμιση, ικανή να επηρεάσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο» [9].

Ποιο συμπέρασμα μπορεί να συναχθεί για την παρούσα υπόθεση από τις αναφερόμενες αυτές αρχές; Πριν απαντήσω στο ερώτημα αυτό, θα κάνω τις εξής παρατηρήσεις:

1 — Υπόθεση 51/74, Hulst, Recueil 1975, σ. 79, σκέψη 25.

2 — Υπόθεση 51/74, προαναφερθείσα, σκέψη 27.

3 — Υπόθεση 51/74, προαναφερθείσα, σκέψη 28.

4 — Υπόθεση 31/78, Bussone, Recueil 1978, σ. 2429, σκέψη 16.

5 — Υπόθεση 29/82, van Luipen, Συλλογή 1983, σ. 151, σκέψη 8.

6 — Υπόθεση 251/78, Denkavit Futtermittel, Recueil 1979, σ. 3369, σκέψη 3, και υπόθεση 83/78, Pigs Marketing Board, Recueil 1978, σ. 2347, σκέψεις 53 και 54.

7 — Υπόθεση 83/78, που προαναφέρθηκε, σκέψη 57.

8 — Υπόθεση 177/78, Pigs and Bacon, Recueil 1979, σ. 2161, σκέψη 14· υπόθεση 83/78, που προαναφέρθηκε, σκέψη 58.

9 — Υπόθεση 94/79, Vriend, Recueil 1980, σ. 327, σκέψη 8.

— τα όρια που καθόρισε η νομολογία του Δικαστηρίου βρίσκονται σε στενή αλληλεξάρτηση: αν η πρόσβαση στην αγορά, ως αποτέλεσμα των εθνκών μέτρων, δεν επιτρέπεται για ορισμένα προϊόντα ή επιχειρηματίες, η λειτουργία και οι στόχοι της κοινής οργάνωσης αγοράς προφανώς διακυβεύονται, εφόσον η κοινή οργάνωση αγοράς βασίζεται στην ελευθερία των εμπορικών συναλλαγών·

— όμως, η έλλειψη κοινών προδιαγραφών εμπορίας για τα σφαγμένα πουλερικά και η ύπαρξη εθνικής κανονιστικής ρύθμισης, η οποία αντικαθιστά κατά κάποιο τρόπο τις κοινές προδιαγραφές, θέτουν πρόβλημα συμβιβαστού από την άποψη της ελευθερίας πρόσβασης στην αγορά·

— πράγματι, όπως καταφαίνεται από τις παρατηρήσεις στην προκειμένη υπόθεση, μια εθνική κανονιστική ρύθμιση αυτής της φύσης εμπεριέχει τον κίνδυνο να αποκλείσει από την οικεία αγορά ορισμένα προϊόντα·

— τέλος, όπως διευκρίνισαν ο ολλανδικός επαγγελματικός οργανισμός και η Επιτροπή, κατά το μέτρο που οι προδιαγραφές εμπορίας εφαρμόζονται σε όλα τα προϊόντα, θα πρέπει να εκτιμηθεί και ο ενδεχόμενος κίνδυνος ως προς τα εισαγόμενα προϊόντα.

III — Εθνικές προδιαγραφές εμπορίας και ελευθερία πρόσβασης στην αγορά

Θα είμαι πολύ σύντομη όσον αφορά τα αποτελέσματα της ολλανδικής κανονιστικής ρύθμισης επί των εγχώριων προϊόντων· αντίθετα, η επίδρασή της επί των εισαγόμενων προϊόντων θα με απασχολήσει περισσότερο.

α) Η κανονιστική απόφαση περί των κανόνων ποιότητας (Verordening Kwaliteitseisen) εξαρτά την εμπορία των σφαγμένων πουλερικών, από τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις, από την τήρηση μιας διπλής σειράς κανόνων ικανών να περιορίσουν την πρόσβαση στην αγορά·

— οι μεν (άρθρα 8 και 9) καθορίζουν τις προϋποθέσεις για να επιτευχθεί ένας από τους πέντε τύπους παρουσίασης που προβλέπονται (πουλερικά κενά, όχι κενά, κλπ.)·

— οι δε, καθορίζουν τρεις κατηγορίες ποιότητας Α, Β και Γ (άρθρο 10).

Οι διατάξεις αυτές, όπως ανέφερε η Επιτροπή, δεν αποκλείουν καμιά από τις παρουσιάσεις ή κατηγορίες ποιότητας που ισχύουν στο εμπόριο: απλώς ρυθμίζουν την κατεργασία των σφαγμένων πουλερικών και διευκολύνουν τον καταναλωτή να διακρίνει την ποιότητά τους. Από την άποψη αυτή, η ολλανδική κανονιστική ρύθμιση μου φαίνεται πλήρως σύμφωνη προς την αρχή της ελευθερίας πρόσβασης στην αγορά. Αντίθετα, τι ισχύει για τα εισαγόμενα προϊόντα;

6) Όπως υπογράμμισε η Επιτροπή, η σύγχρονη ύπαρξη εθνικών νομοθεσιών ή κανονιστικών ρυθμίσεων που εφαρμόζονται σε όλα τα προϊόντα είτε εγχώρια είτε εισαγόμενα, οι οποίες θεσπίστηκαν λόγω έλλειψης κοινοτικών μέτρων εναρμόνισης στον τομέα αυτό, παρεμβάλλει εμπόδια στην ελευθερία των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών λόγω των ανομοιοτήτων που υπάρχουν μεταξύ τους, ανάλογα με τα κράτη. Πάντως, το Δικαστήριο έκρινε ότι παρόμοια κατάσταση μπορούσε να είναι αποδεκτή υπό την προϋπόθεση ότι οι εθνικές προδιαγραφές εφαρμοζόμενες αδιακρίτως,

«θεωρούνται ως αναγκαίες για την ικανοποίηση επιτακτικών αναγκών που αναφέρονται ιδίως στην αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων, στην προστασία της δημόσιας υγείας, στην εντιμότητα των

εμπορικών συναλλαγών και στην προστασία των καταναλωτών» [1],

για να γίνει δεκτή παρέκκλιση από τις απαιτήσεις του άρθρου 30. Με άλλα λόγια, η πρόσβαση σε δεδομένη αγορά εισαγόμενων προϊόντων, τα οποία υπόκεινται σε προδιαγραφές εμπορίας στο κράτος καταγωγής, δεν μπορεί να περιοριστεί παρά μόνο υπό τις εξαιρετικές επιφυλάξεις που καθόρισε το Δικαστήριο στην υπόθεση «Cassis de Dijon».

Όπως ανέφερα προηγουμένως, τα άρθρα 30 μέχρι 34 της συνθήκης αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της κοινής γεωργικής πολιτικής και τίποτε, νομίζω, δεν εμποδίζει την εφαρμογή των αρχών αυτών στις προδιαγραφές εμπορίας που διέπουν ένα γεωργικό προϊόν.

Από όλη τη νομολογία του Δικαστηρίου τόσο στο γεωργικό τομέα όσο και στον ευρύτερο τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, μπορώ επομένως να συναγάγω το συμπέρασμα ότι υπό την επιφύλαξη ότι τηρούνται οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις, η εθνική κανονιστική ρύθμιση που καθορίζει τις προδιαγραφές εμπορίας, συνάδει προς τον κοινοτικό κανονισμό, ελλείψει εναρμονίσεως στον τομέα αυτό από το παράγωγο δίκαιο.

Λόγω των στοιχείων που παρεσχέθησαν τόσο από τον ολλανδικό οργανισμό όσο και από την Επιτροπή, οι παρατηρήσεις μου θα είναι σύντομες ως προς την ολλανδική κανονιστική ρύθμιση που αποτέλεσε την αφορμή της προδικαστικής παραπομπής του College van Beroep προς το Δικαστήριο. Τονίζω απλώς ότι η συστηματική εφαρμογή στα εισαγόμενα προϊόντα των προδιαγραφών που καθορίζει για τα σφαγμένα πουλερικά ο τίτλος III του Verordening συνιστά αναμφισβήτητα εμπόδιο στην ελευθερία των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών. Επομένως, εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να εκτιμά σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση την εφαρμογή της εθνικής κανονιστικής ρύθμισης στα εισαγόμενα προϊόντα, υπό το φως των απαιτήσεων που καθόρισε το Δικαστήριο με τη νομολογία του, όπως τις ανέφερα.

Συμπεραίνοντας προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο να απαντήσει στο ερώτημα που του υπέβαλε το College van Beroep ότι:

— Η εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία, ελλείψει κοινοτικών μέτρων εναρμόνισης, εξαρτά από την τήρηση ορισμένων κανόνων, ιδίως ποιότητας, την εμπορία προϊόντος που υπάγεται σε κοινή οργάνωση αγοράς, συμβιβάζεται προς τις διατάξεις του κανονισμού που εγκαθιδρύει την εν λόγω οργάνωση υπό την επιφύλαξη ότι τηρούνται οι σκοποί της οργάνωσης και δεν θίγονται οι γενικοί κανόνες της συνθήκης·

— τα εμπόδια στις κοινοτικές ανταλλαγές που μπορούν να προκύψουν από τις ανομοιότητες, τις οποίες δημιουργεί η σύγχρονη ύπαρξη εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων, όπως οι προαναφερόμενες, πρέπει να γίνονται δεκτά κατά το μέτρο που είναι αναγκαία για την ικανοποίηση επιτακτικών απαιτήσεων δημόσιου συμφέροντος, όπως η προστασία της δημόσιας υγείας, η εντιμότητα των εμπορικών συναλλαγών ή η προστασία των καταναλωτών·

— εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να χαρακτηρίζει, για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, την οικεία κανονιστική ρύθμιση βάσει των αρχών που διατυπώνονται κατ' αυτόν τον τρόπο.

1 — Υπόθεση 120/78, Rewe, Recueil 1979, σ. 649, σκέψη 8· βλέπε επίσης υπόθεση 113/80, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1981, σ. 1625, σκέψη 10.