ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ G. FEDERICO MANCINI ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 4 ΜΑΪΟΥ 1983 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η παρούσα προδικαστική υπόθεση αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και ειδικότερα την αρχή που περιλαμβάνεται στο άρθρο 36, πρώτο εδάφιο, της συνθήκης ΕΟΚ, σύμφωνα με την οποία επιτρέπονται οι «απαγορεύσεις ή οι περιορισμοί εισαγωγών ... που δικαιολογούνται από λόγους ... προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων». Το Δικαστήριο θα πρέπει να κρίνει αν η εν λόγω αρχή εφαρμόζεται στους κανόνες εσωτερικής εννόμου τάξεως που απαγορεύουν γενικά (εξουσιοδοτούν όμως τη διοίκηση να χορηγεί άδεια κατά περίπτωση) τη διάθεση στο εμπόριο προϊόντων στα οποία έχουν προστεθεί βιταμίνες και τα οποία έχουν εισαχθεί από άλλα κράτη μέλη, όπου η κυκλοφορία τους είναι νόμιμη.

Συνοψίζω τα πραγματικά περιστατικά. Η εταιρεία Sandoz BV, με έδρα το Uden στην Ολλανδία, είναι θυγατρική εταιρεία της ομώνυμης ελβετικής εταιρείας, η δε δραστηριότητά της συνίσταται στην πώληση στις Κάτω Χώρες παρασκευασμάτων εμπλουτισμένων με την προσθήκη βιταμινών, δηλαδή ράβδων muesli, powerback και αναληπτικών ποτών, για τη διατροφή των αθλητών. Όλα αυτά τα προϊόντα εισάγονται από την Ελβετία στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Βάσει του άρθρου 10α της γενικής αποφάσεως (Algemeen Besluit) της 11ης Ιουλίου 1949, η εν λόγω εταιρεία ζήτησε το 1979 από τον ολλανδό υπουργό υγιεινής και περιβάλλοντος την άδεια πωλήσεως των ανωτέρω προϊόντων. Αλλά με απόφαση της 26ης Αυγούστου 1981, ο υπουργός απέρριψε την αίτηση παρατηρώντας ότι η παρουσία βιταμινών A και D στα εν λόγω είδη διατροφής αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, κατά μείζονα λόγο γιατί στη συσκευασία δεν αναγράφονται οδηγίες για την προσαρμογή των δόσεων στις ατομικές ανάγκες.

Αν και δεν της είχε χορηγηθεί άδεια, η Sandoz διέθεσε στο εμπόριο κατά το 1980 τα προϊόντα που ανέφερα πιο πάνω, παραχωρώντας τα σε εμπόρους λιανικής πωλήσεως σε διαφόρους τόπους. Κατόπιν των ενεργειών αυτών, κατά της Sandoz ασκήθηκε το Μάρτιο του 1982 ποινική δίωξη ενώπιον του αρμόδιου για οικονομικές υποθέσεις δικαστή του Arrondissementsrechtbank του s'-Hertogenbosch, λόγω παραβάσεως του ανωτέρω άρθρου 10α. Η διαδικασία όμως ανεστάλη γιατί ο ολλανδός δικαστής θεώρησε αναγκαίο να υποβάλει στο Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της συνθήκης ΕΟΚ, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αν υποτεθεί:

α) ότι ένα είδος διατροφής ή ένα ποτό, στο οποίο έχει προστεθεί βιταμίνη, έχει διατεθεί στο εμπόριο σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη νόμιμα, δηλαδή σύμφωνα με την εκεί ισχύουσα νομοθεσία, και

β) ότι εισαγωγέας ειδών διατροφής ή ποτών, εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, εισάγει το είδος διατροφής ή το ποτό, που έχει νόμιμα διατεθεί στο εμπόριο κατά τα ανωτέρω και στο οποίο έχει προστεθεί βιταμίνη, από ένα από τα κράτη

1 — Μετάφραση από τα ιταλικά.

που αναφέρονται ανωτέρω στο στοιχείο α) στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος, οι διατάξεις περί παρεκκλίσεως από τους κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινότητας, ιδίως το άρθρο 36 της συνθήκης ΕΟΚ, κατά το μέτρο που αφορούν την προστασία της υγείας των ανθρώπων, δικαιολογούν την απαγόρευση, εκ μέρους των αρχών του κράτους μέλους εισαγωγής, της διαθέσεως στο εμπόριο του εν λόγω είδους διατροφής ή ποτού στη χώρα αυτή, εκτός αν χορηγηθεί άδεια από τον υπουργό;

2) Είναι ουσιώδες, όσον αφορά την απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα, ότι η γενική απαγόρευση πωλήσεως ειδών διατροφής και ποτών στα οποία έχουν προστεθεί βιταμίνες, εκτός αν χορηγηθεί άδεια με απόφαση του υπουργού, έχει ως αποτέλεσμα ότι ο αναφερόμενος ανωτέρω στο στοιχείο 1) β) εισαγωγέας φέρει το βάρος της αποδείξεως ότι το εν λόγω προϊόν δεν είναι επιβλαβές για τη δημόσια υγεία και, κατά συνέπεια, πρέπει να επιτραπεί η διάθεσή του;

3) Είναι ουσιώδες, όσον αφορά την απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα, ότι η εφαρμογή της γενικής απαγορεύσεως πωλήσεως ειδών διατροφής και ποτών στα οποία έχουν προστεθεί βιταμίνες, εκτός αν η πώληση επιτραπεί με απόφαση του υπουργού, έχει ως αποτέλεσμα ότι οι εθνικές αρχές κράτους μέλους απαγορεύουν την πώληση βιταμινούχων ειδών διατροφής και ποτών που έχουν νόμιμα παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος, εκτός αν ο παρασκευαστής ή ο πωλητής αποδείξει όχι μόνο ότι τα προϊόντα αυτά δεν είναι επιβλαβή για την υγεία, αλλά επίσης ότι η διάθεσή τους στο εμπόριο είναι επιθυμητή και ότι υπάρχει ζήτηση για προϊόντα στα οποία έχουν προστεθεί βιταμίνες;»

2. Για την πλήρη κατανόηση της διαφοράς είναι αναγκαίο να δοθούν ορισμένες πληροφορίες σχετικά με τους κανόνες που διέπουν στην Ολλανδία τη διάθεση στο εμπόριο των βιταμινούχων ειδών διατροφής. Αυτό δεν θα έπρεπε καταρχήν να είναι αναγκαίο· αλλά τα ερωτήματα του παραπέμποντος δικαστηρίου, αν και είναι διατυπωμένα κατά τρόπο τυπικά ορθό και αναφέρονται στο άρθρο 36 της συνθήκης ΕΟΚ, αποσκοπούν προφανώς στο να καθοριστεί αν οι συγκεκριμένες εθνικές διατάξεις που αυτό θα έπρεπε να εφαρμόσει συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο. Θα ήθελα να απαλλάξω το Δικαστήριο από νέα παράπονα σχετικά με το φαινόμενο αυτό, που κατά την άποψή μου οφείλεται στο γεγονός ότι η Επιτροπή κάνει ανεπαρκή χρήση της διαδικασίας του άρθρου 169 της συνθήκης. Περιορίζομαι να παρατηρήσω ότι, όπως αποδεικνύει η παρούσα υπόθεση, το φαινόμενο αυτό εξαπλώνεται όλο και περισσότερο, με την εξάπλωσή του δε πολλαπλασιάζονται οι κίνδυνοι θεσμικών στρεβλώσεων, επί των οποίων είχα ήδη την ευκαιρία να επιστήσω την προσοχή του Δικαστηρίου (βλ. τις προτάσεις μου στις υποθέσεις 94/82, Officier van Justitie κατά De Kikvorsch, και 59/82, Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft κατά Weinvertriebs GmbH).

Ας έλθουμε στην υπόθεσή μας. Η γενική απόφαση (Algemeen besluit) της 11ης Ιουλίου 1949 ορίζει στο άρθρο 10α, παράγραφος 1, ότι «απαγορεύεται η προσθήκη στα είδη διατροφής και στα ποτά ... βιταμινών ... εκτός αν δοθεί άδεια από τον επιφορτισμένο με την εκτέλεση της παρούσας απόφασης υπουργό», διευκρινίζει δε αμέσως μετά ότι η εν λόγω «άδεια ... είναι δυνατό να υπόκειται σε προϋποθέσεις» (όπου, κατά την προσωπική μου ερμηνεία,

ο όρος «προϋποθέσεις» ισοδυναμεί με «αποτελέσματα ορισμένων ελέγχων»). Η Επιτροπή μάς πληροφορεί ότι μέχρι σήμερα εκδόθηκαν δύο αποφάσεις αυτού του είδους: για την προσθήκη βιταμίνης C (ασκορβικού οξέος) στο αποβουτυρωμένο γάλα ως αντιοξειδωτικού, και για την προσθήκη σειράς βιταμινών στα είδη που προορίζονται για τη διατροφή των βρεφών. Η πρώτη απόφαση, που χρονολογείται από τις 31 Ιουλίου 1974, καθορίζει την ανώτατη ποσότητα βιταμίνης C της οποίας η προσθήκη επιτρέπεται· η δεύτερη, της 29ης Σεπτεμβρίου 1976, καθορίζει τις μέγιστες ή ελάχιστες δόσεις βιταμινών των οποίων η προσθήκη επιτρέπεται στα είδη διατροφής (βλ. σημείο 5 των παρατηρήσεων της 11. 8. 1982).

3. Δεν πιστεύω ότι είναι δυνατό να αμφισβητηθεί ότι μία ρύθμιση όπως αυτή που περιέγραψα είναι ικανή να παρεμποδίσει έστω και έμμεσα, τις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές. Πράγματι, η γενική απαγόρευση (εκτός αδείας *ad hoc*) της προσθήκης βιταμινών σε είδη διατροφής και ποτά συνεπάγεται την αδυναμία εισαγωγής και διαθέσεως στην αγορά προϊόντων αυτού του είδους. Ο ίδιος ο παραπέμπων δικαστής το αναγνωρίζει με τη διατύπωση των ερωτημάτων του, η δε Επιτροπή, η εταιρεία Sandoz BV, και τα τρία κράτη που μετέχουν στη διαδικασία (Κάτω Χώρες, Ιταλία, Δανία) δεν εκφράζουν σχετικά αποκλίνουσες απόψεις. Εφόσον όμως εκκινούμε από την αρχή αυτή, βάσει της οποίας οι διατάξεις όπως αυτές του άρθρου 10α, παράγραφος 1, της Algemeen Besluit αποτελούν «μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς», απομένει να καθοριστεί αν, ή μέσα σε ποια όρια, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να εισάγουν ή να διατηρούν τέτοιους κανόνες στην έννομη τάξη τους.

Οι διατάξεις που πρέπει να εξεταστούν σχετικά με το εν λόγω ζήτημα — που αποτελεί το πραγματικό πρόβλημα της υποθέσεως — είναι το άρθρο 36 της συνθήκης και, από ορισμένη άποψη, η οδηγία 77/94 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα τρόφιμα που προορίζονται για ειδική διατροφή (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/017, σ. 38).

Αρχίζουμε με το άρθρο 36. Όπως είναι γνωστό, η διάταξη αυτή αποτελεί παρέκκλιση από το άρθρο 30 (και από τα επόμενα άρθρα 31 μέχρι 34), επιτρέποντας τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς των εισαγωγών που δικαιολογούνται, μεταξύ άλλων, από λόγους «προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων». Κατά την άποψη της ολλανδικής κυβερνήσεως, το άρθρο 10α, παράγραφος 1, της Algemeen Besluit είναι σύμφωνο με τη συνθήκη γιατί ανταποκρίνεται στην ανάγκη να αποφευχθεί η βλάβη της υγείας των καταναλωτών με την υπερβολική προσθήκη ορισμένων βιταμινών, όπως των βιταμινών A και D. Σε γενικές τουλάχιστον γραμμές, η άποψη αυτή είναι βάσιμη. Όλοι γνωρίζουμε πράγματι — και οι διάδικοι συμφωνούν κατ' ουσία — ότι η υπερβολική λήψη βιταμινών *μπορεί* να έχει επιβλαβείς συνέπειες για την υγεία. Επικίνδυνες είναι εν πάση περιπτώσει οι λιποδιαλυτές βιταμίνες, ενώ ο κίνδυνος μειώνεται ή δεν υπάρχει προκειμένου για υδροδιαλυτές βιταμίνες, γιατί το ανθρώπινο σώμα τις αποβάλλει έστω και σε περίπτωση λήψεως υπερβολικών δόσεων.

Δεν θεωρώ πάντως ότι το Δικαστήριο πρέπει να εμβαθύνει στην εξέταση των εν λόγω προβλημάτων παθολογίας του μεταβολισμού. Εφόσον γίνεται δεκτό ότι υπάρχουν αβεβαιότητες όσον αφορά την ποσότητα των βιταμινών που μπορεί να ληφθεί χωρίς επιβλαβείς συνέπειες, δεν είναι δυνατό να μην αναγνωριστεί στα

κράτη μέλη η εξουσία να εισάγουν περιορισμούς στο εμπόριό τους, τουλάχιστον μέχρι να εναρμονιστούν οι εθνικές διατάξεις όσον αφορά τις πρόσθετες ουσίες στα είδη διατροφής (6λ. σχετικά την απόφαση της 5. 2. 1981 στην υπόθεση 53/80, Officier van Justitie κατά Koninklijke Kaasfabriek Eyssen BV, Συλλογή 1981, σ. 409). Φυσικά, η εξουσία αυτή πρέπει να ασκείται εντός των ορίων που θέτει ο τίτλος I της συνθήκης· εφόσον όμως μεταξύ των σκοπών που δεν θίγονται από τα όρια αυτά περιλαμβάνεται η προστασία της υγείας και της ζωής, τα κράτη μέλη μπορούν να αναλάβουν την προστασία αυτή, ιδίως δε «να καθορίζουν ... το βαθμό αυστηρότητας των ελέγχων που πρέπει να πραγματοποιούνται» προς το σκοπό αυτό (6λ. την απόφαση της 20. 5. 1976 στην υπόθεση 104/75, De Peijper, Racc. 1976, σ. 635, και απόφαση της 17. 12. 1981 στην υπόθεση 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Produkten, Συλλογή 1981, σ. 3277, σκέψη 12). Όσον αφορά την προκειμένη περίπτωση, θα πούμε συνεπώς ότι οι προληπτικοί έλεγχοι που προβλέπονται από εθνική νομοθεσία για τη διαπίστωση της προσθήκης βιταμινών στο είδη διατροφής εμπίπτουν καταρχήν στη διάταξη του άρθρου 36, κατά το μέτρο που αποσκοπούν στην ικανοποίηση μιας από τις ανάγκες που αναγνωρίζονται στην εν λόγω διάταξη. Η ίδια η Sandoz εξάλλου συμφωνεί ως προς τη σκοπιμότητά τους.

4. Αλλά η νομιμότητα των ελέγχων αυτών είναι δυνατό να συναχθεί επίσης από την οδηγία 77/94, στην οποία ήδη αναφέρθηκα. Όπως γνωρίζουμε, η εν λόγω οδηγία έχει ως αντικείμενο την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών «σχετικά με τα τρόφιμα που προορίζονται για ειδική διατροφή», αποσκοπεί δε στην εξάλειψη, έστω και βαθμιαία, των διαφορών μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών που «εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εν λόγω προϊόντων, μπορούν να δημιουργήσουν άνισους όρους ανταγωνισμού και έχουν συνεπώς άμεση επίπτωση στη δημιουργία και τη λειτουργία της κοινής αγοράς» (6λ. την πρώτη αιτιολογική σκέψη). Στο προοίμιο διευκρινίζεται ότι η εν λόγω προσέγγιση αφορά σε πρώτο στάδιο κυρίως «τον προσδιορισμό των καταλλήλων μέτρων για την προστασία του καταναλωτή», σε δεύτερο δε στάδιο τον προσδιορισμό των «ιδιαίτερων χαρακτηριστικών για ορισμένες ομάδες από τα προϊόντα αυτά» (6λ. την τρίτη και τέταρτη αιτιολογική σκέψη).

Είναι βέβαιο ότι τα είδη διατροφής στα οποία αναφέρεται η υπόθεσή μας προορίζονται για πρόσωπα — κυρίως τους αθλητές — που έχουν ανάγκη ειδικής διατροφής: κατά συνέπεια θεωρώ ότι είναι προφανώς δυνατό να υπαχθούν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Η οδηγία αφετέρου εκκινεί από την αρχή ότι «η σύσταση και η επεξεργασία» των προϊόντων αυτών «πρέπει να μελετηθούν ιδιαίτερα ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των προσώπων για τα οποία προορίζονται» (6λ. την έκτη αιτιολογική σκέψη)· και ακριβώς βάσει της υποχρεώσεως αυτής, το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας ορίζει ότι «το Συμβούλιο ... καθορίζει, εφόσον είναι αναγκαίο, τα κριτήρια καθαρότητας των ουσιών με ειδικό διατροφικό σκοπό και των *προσθέτων ουσιών, των οποίων η χρήση επιτρέπεται σε κάθε ομάδα προϊόντων*» (υπογράμμιση δική μου). Έχω την άποψη ότι η διάταξη αυτή έχει μεγάλη σημασία για το ζήτημα που μας απασχολεί. Αναγνωρίζει πράγματι την ανάγκη ομοιόμορφης ρυθμίσεως όσον αφορά τη χρήση των προσθέτων ουσιών· και για το λόγο αυτό ορίζει ότι μέχρι να θεσπιστεί τέτοια ρύθμιση, τα κράτη μέλη παραμένουν ελεύθερα να παρεμβαίνουν, ακόμη και με την καθιέρωση ελέγχων.

Επιπλέον, το άρθρο 7, παράγραφος 2, αναφέρεται στις εθνικές διατάξεις που, για την προστασία της «δημόσιας υγείας», παρεμποδίζουν από οποιαδήποτε άποψη το εμπόριο των εν λόγω προϊόντων, τις θεωρεί δε νόμιμες: είναι συνεπώς δυνατό να λεχθεί ότι η εν λόγω διάταξη εφαρμόζει, τουλάχιστον όσον αφορά τον τομέα των ειδών διατροφής που προορίζονται να ικανοποιήσουν ειδικές ανάγκες, τη γενική αρχή που τίθεται στο άρθρο 36 κατά παρέκκλιση από το άρθρο 30. Και το στοιχείο αυτό είναι επίσης σημαντικό, αποδεικνύει δε εν πάση περιπτώσει ότι η οδηγία διαπνέεται από προφανή αρνητική διάθεση όσον αφορά τη χρήση των προσθέτων ουσιών. Εξάλλου, στη γνώμη επί της προτάσεως που κατέληξε στη θέσπιση της εν λόγω οδηγίας, το Κοινοβούλιο υπογράμμισε «την ανάγκη να περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό στο μέλλον η χρήση προσθέτων ουσιών στα είδη διαιτητικής, βάσει των αποτελεσμάτων της επιστημονικής και τεχνικής έρευνας» (ψήφισμα της 10. 10. 1969, ΕΕ C 139 της 28. 10. 1969, σ. 39 σημείο 11).

Το πρόβλημα αυτό επέλυσε το Δικαστήριο με την απόφαση Frans-Nederlandse Maatschappij. Αντικείμενο της διαφοράς ήταν τότε η χορήγηση διοικητικής αδείας για την κυκλοφορία παρασιτοκτόνων εισαγόμενων από άλλο κράτος μέλος. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «δεν απαγορεύεται σε κράτος μέλος ... να απαιτεί προηγούμενη έγκριση» για την κυκλοφορία των εν λόγω προϊόντων, έστω και αν το κράτος εξαγωγής έχει ήδη επιτρέψει την κυκλοφορία τους (βλ. σκέψη 16)· διευκρίνισε πάντως ότι οι αρχές του κράτους μέλους εισαγωγής οφείλουν «να συμβάλλουν στη χαλάρωση των ελέγχων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο». Αυτό συνεπάγεται ότι οι εν λόγω αρχές «δεν μπορούν, χωρίς να παρίσταται ανάγκη, να απαιτούν τεχνικές ή χημικές αναλύσεις ή εργαστηριακές εξετάσεις» όταν εξετάσεις αυτού του είδους έχουν ήδη διενεργηθεί στο κράτος εξαγωγής, τα δε αποτελέσματά τους τίθενται στη διάθεση των αρχών του κράτους εισαγωγής αυτόματα ή κατόπιν αιτήσεως (βλ. σκέψη 14). Εφόσον τα περιστατικά των δύο περιπτώσεων είναι ανάλογα, έχω τη γνώμη ότι οι ανωτέρω σκέψεις βρίσκουν πλήρη εφαρμογή και στην προκειμένη υπόθεση.

5. Το πρώτο ερώτημα του ολλανδικού δικαστηρίου δεν θέτει μόνο το πρόβλημα του κατά πόσο συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο εθνικός κανόνας που απαγορεύει, εκτός αν χορηγηθεί διοικητική άδεια, τη διάθεση στο εμπόριο βιταμινούχων προϊόντων. Το ερώτημα αυτό είναι στην πραγματικότητα ειδικότερο: αναφέρεται στην περίπτωση κατά την οποία τα εν λόγω προϊόντα έχουν ήδη κυκλοφορήσει σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη σύμφωνα με τις αντίστοιχες νομοθεσίες. Το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά επομένως αν προληπτικός έλεγχος, όπως αυτός από τον οποίο εξαρτάται η χορήγηση της εν λόγω αδείας, είναι δυνατό να επιβληθεί ακόμη και όταν παρόμοια εξέταση διενεργήθηκε από τις αρχές του κράτους προελεύσεως.

Με μία διευκρίνιση εντούτοις. Μετριάζοντας την εξουσία παρεμβάσεως των κρατών, η απόφαση Frans-Nederlandse Maatschappij εφάρμοσε την αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή αυτή λοιπόν είναι δυνατό να έχει εφαρμογή όσον αφορά τη διαδικασία για τη χορήγηση αδείας, αλλά αντίθετα δεν είναι δυνατό να γίνει επίκλησή της όσον αφορά την απόφαση χορηγήσεως ή μη χορηγήσεως αδείας για την κατανάλωση του προϊόντος. Γιατί η απόφαση αυτή εξαρτάται από εκτιμήσεις ουσίας, συνδεόμενες με την προστασία της υγείας· και στο πεδίο αυτό, αν ληφθεί υπόψη ότι υπάρχουν ακόμη αμφιβολίες όσον αφορά τη βλαπτικότητα των προσθέτων ουσιών και ότι ο εν λόγω τομέας

δεν υπόκειται σε ομοιόμορφη ρύθμιση, η εξουσία παρεμβάσεως παραμένει απεριόριστη· έτσι άλλωστε αποφάνθηκε το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1981 στην υπόθεση 53/80.

6. Το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα του παραπέμποντος δικαστηρίου αφορούν, πάντοτε υποθετικά (αλλά με σαφή αναφορά στην πρακτική των ολλανδικών αρχών), την περίπτωση εθνικής ρυθμίσεως που καθορίζει α) τις προϋποθέσεις που πρέπει να συγκεντρώνουν τα επίμαχα προϊόντα ώστε να επιτρέπεται η κατανάλωσή τους, και β) τον τρόπο αποδείξεως των προϋποθέσεων αυτών. Και τα δύο ερωτήματα μού φαίνονται εύλογα και ουσιώδη. Αν γίνει δεκτό ότι ο έλεγχος των επίμαχων προϊόντων είναι νόμιμος για λόγους προστασίας της υγείας, το ενδιαφέρον της υποθέσεως μετατίθεται στο αντικείμενο και στον τρόπο διενέργειας των ελέγχων, δηλαδή ακριβώς στις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διάθεση στο εμπόριο των προϊόντων αυτών και στα τυπικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας για τη χορήγηση αδείας.

Το δεύτερο ερώτημα αφορά την απόδειξη. Το ολλανδικό δικαστήριο ερωτά αν, από την άποψη του κοινοτικού δικαίου, είναι νόμιμος ο κανόνας που επιβάλλει στον εισαγωγέα την υποχρέωση να αποδείξει ότι το βιταμινούχο προϊόν είναι *αβλαβές*. Κατά την άποψή μου, στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση. Και εν προκειμένω επίσης υπάρχει συγκεκριμένο προηγούμενο: η απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 1979 στην υπόθεση 251/78, Denkavit Futtermittel κατά υπουργείου διατροφής, γεωργίας και δασών (Racc. 1979, σ. 3369). Επρόκειτο για το κατά πόσο οι υγειονομικοί έλεγχοι ορισμένων εισαγόμενων προϊόντων (ζωοτροφών) είναι δυνατό να διενεργούνται κατά τρόπο που επιβάλλει στους εισαγωγείς την υποχρέωση να προσκομίζουν τα αναγκαία έγγραφα· το Δικαστήριο έκρινε ότι όταν ένα κράτος επικαλείται το άρθρο 36, σ' αυτό απόκειται να αποδείξει ότι οι διατάξεις του δικαιολογούνται από λόγους προστασίας της υγείας (βλ. σκέψη 24). Ας εφαρμόσουμε την αρχή αυτή στην προκειμένη περίπτωση: στις εθνικές αρχές απόκειται να αποδείξουν, αν θέλουν νόμιμα να απαγορεύσουν την πώληση των ειδών διατροφής, ότι η προσθήκη βιταμινών τα καθιστά επιβλαβή.

7. Το τρίτο ερώτημα έχει δύο σκέλη: αφενός εξετάζει περαιτέρω προϋποθέσεις που προβλέπονται για τη διάθεση στο εμπόριο των βιταμινούχων ειδών διατροφής και, αφετέρου, αναφέρεται και πάλι στην υποχρέωση αποδείξεως. Στο πρώτο σκέλος, το ολλανδικό δικαστήριο υποθέτει ότι εθνική νομοθεσία εξαρτά τη διάθεση στο εμπόριο των εν λόγω προϊόντων από το κατά πόσο η κατανάλωσή τους είναι «επιθυμητή» και από την ικανότητά τους να ικανοποιούν πραγματικές ανάγκες των καταναλωτών. Κατά συνέπεια, εκτός του ότι τα εν λόγω προϊόντα δεν πρέπει να είναι επιβλαβή, πρέπει ακόμη να είναι χρήσιμα και να ανταποκρίνονται σε πραγματικές ανάγκες: με μία λέξη, να πληρούν θετικές προϋποθέσεις.

Το ερώτημα αυτό επομένως επιβάλλει πιο εμπεριστατωμένη έρευνα ως προς την έκταση εφαρμογής του άρθρου 36 κατά το μέτρο που αποδίδει σημασία στην προστασία της υγείας. Ανέφερα ήδη ότι βάσει της διατάξεως αυτής είναι δυνατό να απαγορευτεί η διάθεση στο εμπόριο ενός επιβλαβούς είδους διατροφής. Αλλά τι είναι δυνατό να λεχθεί για μία ουσία η οποία δεν είναι ούτε επιβλαβής ούτε χρήσιμη; Κατά την άποψή μου, μια τέτοια περίπτωση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διατάξεως. Η απαλλαγή των

πολιτών από την κατανάλωση μη χρήσιμων προϊόντων αποτελεί στόχο αναμφισβήτητης κοινωνικής σπουδαιότητας· εντούτοις, μία ρύθμιση που θα αποσκοπούσε στην πραγματοποίησή του απαγορεύοντας την κατανάλωση των εν λόγω προϊόντων θα υπερέβαινε τα όρια. Στα κράτη μέλη κανένας δεν αμφισβητεί τη νομιμότητα των κανόνων που επιτρέπουν την κυκλοφορία ουσιών όπως ο καπνός και το οινόπνευμα, τα επιβλαβή αποτελέσματα των οποίων είναι βέβαια. Αν σκεφθούμε βάσει του στοιχείου αυτού, θα αντιληφθούμε πόσο θα ήταν παράλογο το να δικαιολογηθεί δυνάμει του άρθρου 36 η απαγόρευση της διαθέσεως στο εμπόριο ειδών διατροφής των οποίων η βλαπτικότητα αποκλείεται.

Κατόπιν αυτού, προσθέτω ότι οι θετικές προϋποθέσεις που αναφέρονται στο τρίτο ερώτημα εντάσσονται μάλλον στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών και επομένως εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 36, αλλά από την άποψη διαφορετικού συμφέροντος μεταξύ αυτών που η εν λόγω διάταξη θεωρεί ως λόγους που δικαιολογούν την κρατική παρέμβαση. Θεωρώ όμως αναμφίβολο ότι, υπό το πρίσμα αυτό, η κρατική παρέμβαση θα ερχόταν σε αντίθεση με την αρχή της αναλογικότητας, αν έφθανε μέχρι σημείου να απαγορεύσει την κυκλοφορία ειδών διατροφής που δεν είναι ούτε επιβλαβή ούτε χρήσιμα. Δεδομένου ότι είναι προφανής ο θεμιτός χαρακτήρας ενεργειών που αποβλέπουν στην διαπαιδαγώγηση των πολιτών ώστε να διατρέφονται σωστά, η εν λόγω κρατική παρέμβαση θα έπρεπε μάλλον να αποσκοπεί στο να εξασφαλίζει στους καταναλωτές όλες τις πληροφορίες σχετικά με τα προϊόντα που τους προσφέρονται, κυρίως όσον αφορά τη θρεπτική αξία τους. Τέτοια εγγύηση θα υπήρχε πχ. αν η διάθεση στο εμπόριο των προϊόντων εξαρτιόταν από την προϋπόθεση ότι η ετικέτα και οι οδηγίες χρήσεως περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τη θρεπτική αξία τους.

Έρχομαι τέλος στο δεύτερο σκέλος του τελευταίου ερωτήματος. Το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά αν είναι δυνατό να υποχρεωθεί ο εισαγωγέας να αποδείξει ότι η κατανάλωση προϊόντων παρασκευασμένων με την προσθήκη βιταμινών είναι επιθυμητή ή ανταποκρίνεται στις ανάγκες των προσώπων για τα οποία προορίζονται τα προϊόντα. Εφόσον απάντησα αρνητικά στο ερώτημα κατά πόσο τα κράτη μέλη μπορούν νόμιμα να απαιτούν τη συνδρομή τέτοιων προϋποθέσεων, δεν μπορώ παρά να απαντήσω και τώρα αρνητικά. Υπέρ της απαντήσεως αυτής συνηγορεί εν πάση περιπτώσει και η ήδη αναφερθείσα απόφαση Denkavit Futtermittel σύμφωνα με την οποία οι αρχές που έχουν την πρόθεση να απαγορεύσουν ή να περιορίσουν την πώληση εμπορεύματος βάσει του άρθρου 36 φέρουν το βάρος της αποδείξεως ότι το εμπόρευμα είναι επικίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

8. Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει τις ακόλουθες απαντήσεις στα ερωτήματα που υπέβαλε ο αρμόδιος επί οικονομικών υποθέσεων δικαστής του Arrondissementsrechtbank του s'Hertogenbosch με διάταξη της 3ης Μαΐου 1982, στο πλαίσιο ποινικής δίκης κατά της εταιρείας Sandoz BV, με έδρα το Uden στην Ολλανδία:

α) *Επί του πρώτου ερωτήματος:* Στην παρούσα κατάσταση της κοινοτικής ρυθμίσεως σχετικά με τα είδη διατροφής που παρασκευάζονται με την προσθήκη βιταμινών, οι διατάξεις της συνθήκης ΕΟΚ και οι κανόνες του παράγωγου δικαίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι δεν εμποδίζουν κράτος μέλος να λαμβάνει μέτρα βάσει των

οποίων, για τους λόγους προστασίας της υγείας που αναφέρονται στο άρθρο 36 της συνθήκης, απαγορεύεται η προσθήκη βιταμινών στα είδη διατροφής που παρασκευάζονται στο εν λόγω κράτος ή εισάγονται, εκτός αν χορηγηθεί προηγουμένως διοικητική άδεια. Τέτοια άδεια είναι δυνατό να προβλέπεται έστω και αν η παρασκευή και η διάθεση στο εμπόριο των εν λόγω προϊόντων έχουν ήδη επιτραπεί σε άλλο κράτος μέλος. Οι αρχές του κράτους εισαγωγής δεν μπορούν πάντως, εφόσον δεν παρίσταται ανάγκη, να απαιτούν τεχνικές ή χημικές αναλύσεις ή εργαστηριακές εξετάσεις όταν οι ίδιες εξετάσεις έχουν ήδη διενεργηθεί σε άλλο κράτος μέλος και τα αποτελέσματά τους βρίσκονται στη διάθεση των εν λόγω αρχών ή είναι δυνατό να τεθούν στη διάθεσή τους κατόπιν αιτήσεως.

β) *Επί του δευτέρου ερωτήματος:* Στην παρούσα κατάσταση της κοινοτικής ρυθμίσεως σχετικά με τα είδη διατροφής που παρασκευάζονται με την προσθήκη βιταμινών, οι διατάξεις που αναφέρονται ανωτέρω στο στοιχείο α) ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι εμποδίζουν κράτος μέλος να θεσπίσει κανόνες βάσει των οποίων, για να λάβει την άδεια διαθέσεως στο εμπόριο των εν λόγω προϊόντων, ο εισαγωγέας οφείλει να αποδείξει ότι αυτά δεν είναι επιβλαβή για τη δημόσια υγεία.

γ) *Επί του τρίτου ερωτήματος:* Στην παρούσα κατάσταση της κοινοτικής ρυθμίσεως σχετικά με τα είδη διατροφής που παρασκευάζονται με την προσθήκη βιταμινών, οι διατάξεις που αναφέρονται ανωτέρω στο στοιχείο α) ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι εμποδίζουν κράτος μέλος να θεσπίσει κανόνες βάσει των οποίων, για να λάβουν την άδεια διαθέσεως στο εμπόριο των εν λόγω προϊόντων, ο παρασκευαστής ή ο πωλητής οφείλουν να αποδείξουν ότι η κατανάλωσή τους είναι επιθυμητή, η δε προσθήκη βιταμινών ανταποκρίνεται σε ορισμένη ανάγκη.