

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO

της 27ης Φεβρουαρίου 2003¹

1. Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εφαρμόζοντας στα ποτά που παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο, εντός άλλων κρατών μελών, ένα σύστημα απαγορεύσεως της διαθέσεως στο εμπόριο, εντός της Ιταλίας, των τονωτικών ποτών των οποίων η περιεκτικότητα σε καφεΐνη υπερβαίνει ορισμένο όριο, χωρίς να αποδεικνύει ότι το όριο αυτό είναι απαραίτητο και ανάλογο για την προστασία της δημόσιας υγείας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 και 30 ΕΚ.

I — Νομικό πλαίσιο

A — Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

2. Δεν υπάρχει κοινοτική νομοθεσία που να καθορίζει τους όρους προσθήκης θεραπευτικών ουσιών στα τρόφιμα τρέχουσας καταναλώσεως.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

B — Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

3. Το άρθρο 15, παράγραφος 3, του προεδρικού διατάγματος 719, της 18ης Μαΐου 1958 (GURI αριθ. 178, της 24ης Ιουλίου 1958, σ. 3081, στο εξής: DPR 719/58), με τον τίτλο «Κανονισμός καθορισμού γενικών διατάξεων περί υγιεινής της παραγωγής και του εμπορίου ανθρακούχου νερού και μη αλκοολούχων και μη ανθρακούχων ποτών, παρασκευασμένων σε κλειστά δοχεία» ορίζει:

«Η προσθήκη ουσιών διαφορετικών από αυτές που διαλαμβάνει ο παρών κανονισμός και που δεν έχουν προηγουμένως αναγνωριστεί από την ανώτατη επιτροπή δημόσιας υγιεινής και υγείας πρέπει να εγκρίνεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση από την εν λόγω ανώτατη επιτροπή κατόπιν προτάσεως της υγειονομικής αρχής της περιφέρειας στην οποία εδρεύει το εργοστάσιο και κατόπιν γνώμης του περιφερειακού συμβουλίου υγείας.»

II — Πραγματικά περιστατικά και η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

4. Την προσοχή της Επιτροπής προκάλεσαν τα εμπόδια επί της εισαγωγής και διαθέσεως

στο εμπόριο, εντός της Ιταλίας, ορισμένων τονωτικών ποτών νομίμως παρασκευαζομένων και κυκλοφορούντων στα άλλα κράτη μέλη. Τα ποτά αυτά, μεταξύ των οποίων διακρίνονται οι μάρκες Red Bull, CULT και GUVI, χαρακτηρίζονται από την παρουσία καφεΐνης, η ποσότητα της οποίας κυμαίνεται μεταξύ 250 και 320 mg/l, και συχνά από την παρουσία άλλων παρόμοιων ουσιών όπως η ταυρίνη.

5. Αρχικώς, οι ιταλικές αρχές απαγόρευσαν τη διάθεση στο εμπόριο των ποτών αυτών, κυρίως όσον περιείχαν ταυρίνη, βάσει του νομοθετικού διατάγματος 111, της 27ης Ιανουαρίου 1992, καθώς και σύμφωνα με γνωμοδότηση του ανωτάτου υγειονομικού συμβουλίου (στο εξής: CSS) της 13ης Δεκεμβρίου 1995.

6. Ωστόσο, οι ιταλικές αρχές μετέβαλαν, εν συνεχεία, γνώμη, επιτρέποντας τη διάθεση στο εμπόριο, εντός της Ιταλίας, των εν λόγω ποτών υπό τον όρο, όμως, ότι η περιεκτικότητά τους σε καφεΐνη δεν υπερβαίνει τα 125 mg/l.

7. Θεωρώντας ότι το όριο αυτό συνιστούσε μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών που αντιβαίνει στο άρθρο 28 ΕΚ και δεν δικαιολογείται από το άρθρο 30 ΕΚ, ελλείψει δε επιστημονικών αποδείξεων από τις οποίες να προκύπτει ότι η υπέρβαση του ορίου αυτού

θα μπορούσε να βλάψει τη δημόσια υγεία, η Επιτροπή απέστειλε στην Ιταλική Κυβέρνηση έγγραφο οχλήσεως στις 4 Οκτωβρίου 1996.

8. Με την απάντησή τους στις 8 Ιανουαρίου 1997, οι ιταλικές αρχές επισήμαναν ότι, κατόπιν των αποφάσεων του Υπουργείου Υγείας της 13ης Δεκεμβρίου 1995, δεν υφίστατο πλέον εμπόδιο στη διάθεση στο εμπόριο, εντός της Ιταλίας, των εν λόγω ποτών που νομίμως πωλούνται στα λοιπά κράτη μέλη, υπό τον όρον ότι η περιεκτικότητά τους σε καφεΐνη δεν υπερβαίνει τα 125mg/l, όριο το οποίο δεν θα αργούσε να καθορισθεί στα 150mg/l, σύμφωνα με την ισχύουσα στην Ιταλία νομοθεσία, ιδίως δε το DPR 719/58.

9. Η Επιτροπή, κρίνοντας μη ικανοποιητική την απάντηση των ιταλικών αρχών, τους απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στις 23 Σεπτεμβρίου 1997.

10. Με έγγραφο της 11ης Δεκεμβρίου 1997, οι ιταλικές αρχές υπέδειξαν ότι το Υπουργείο Υγείας είχε ζητήσει από το CSS νέα γνωμοδότηση και ζήτησαν από την Επιτροπή να αναστείλει προσωρινά τη διαδικασία λόγω παραβάσεως μέχρι να δοθεί η απάντησή του.

11. Με έγγραφο της 6ης Μαρτίου 1998, οι ιταλικές αρχές πληροφόρησαν την Επιτροπή ότι το CSS είχε αποδείξει ότι τα εν λόγω ποτά

δεν προκαλούσαν, κατά το παρόν στάδιο εξέλιξης των επιστημονικών γνώσεων, καμία βάσιμη ανησυχία για τη δημόσια υγεία και ότι είχε επιτραπεί η κατανάλωσή τους βάσει μιας εγκυκλίου, αντίγραφο της οποίας έχουν προσκομίσει, η οποία προέβλεπε την κοινοποίηση στους καταναλωτές ορισμένων πληροφοριών μέσω ενδείξεων και προειδοποιήσεων αναγραφόμενων σε μία ετικέτα.

12. Με έγγραφο της 2ας Απριλίου 1998, η Επιτροπή απάντησε, κυρίως, ότι, παρόλο που μία εγκύκλιος αποτελεί πρόσφορη λύση για την εγγύηση της άμεσης τήρησης των κοινοτικών διατάξεων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, οι ιταλικές αρχές δεν απαλλάχθηκαν, ωστόσο, από την υποχρέωση της οριστικής τροποποίησης της επίμαχης νομοθεσίας, κατά τις συνήθειες διαδικασίες, και το συντομότερο δυνατό.

13. Με έγγραφο της 18ης Ιουνίου 1998, το Υπουργείο Υγείας κοινοποίησε στην Επιτροπή τη δημοσίευση της εγκυκλίου 5, της 3ης Απριλίου 1998 (GURI αριθ. 101, γενική σειρά, της 4ης Μαΐου 1998, σ. 72), με τον τίτλο «Ποτά κοινοτικής προελεύσεως που χαρακτηρίζονται από υψηλή περιεκτικότητα σε καφεΐνη και ταυρίνη», επισημαίνοντας ότι είχε λάβει υπόψη του τις παρατηρήσεις της Επιτροπής κατά την εφαρμογή της εν λόγω εγκυκλίου.

14. Στο μεταξύ, η Επιτροπή ήρθε σε επαφή με τους καταγγέλλοντες επιχειρηματίες, οι

οποίοι τη διαβεβαίωσαν ότι, στην πράξη, η ελεύθερη κυκλοφορία, εντός της Ιταλίας, των ποτών που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη διασφαλίστηκε χάρη στην εγκύκλιο 5 της 3ης Απριλίου 1998.

15. Ωστόσο, με τηλεμοιτυπία της 14ης Απριλίου 1999, η Επιτροπή υπενθύμισε στις ιταλικές αρχές ότι ήταν υποχρεωμένες να θεσπίσουν κατάλληλη διάταξη, ήτοι μια νομοθετική τροποποίηση, προκειμένου να διευθετηθεί το εν λόγω ζήτημα.

16. Οι ιταλικές αρχές διαβίβασαν στην Επιτροπή σχέδιο κανονισμού περί «κανονιστικής ρυθμίσεως της παραγωγής και του εμπορίου του επιτραπέζιου νερού και των μη αλκοολούχων ποτών», το οποίο καταρτίστηκε από το Υπουργείο Βιομηχανίας, Εμπορίου και Βιοτεχνίας.

17. Μολονότι η Επιτροπή φρονούσε ότι το σχέδιο κανονισμού έχρηζε πολλών παρατηρήσεων αναφορικά με την έκταση της ρήτηρας περί αμοιβαίας αναγνώρισεως, επισήμανε, με έγγραφο της 22ας Νοεμβρίου 1999, ότι το εν λόγω σχέδιο, από της ψηφίσεώς του, θα συνεπαγόταν τη θέση της προσφυγής λόγω παραβάσεως στο αρχείο.

18. Κατόπιν περαιτέρω υπομνήσεων της Επιτροπής προς τις ιταλικές αρχές σχετικά με την ανάγκη για νομοθετική τροποποίηση της επίμαχης διατάξεως, οι τελευταίες, στις

13 Νοεμβρίου 2000, κοινοποίησαν στην Επιτροπή σχέδιο κανονισμού, το οποίο περιέχει σε παράρτημα το κείμενο του DPR 719/58 και σκοπεί στον εκσυγχρονισμό της νομοθεσίας περί παραγωγής και πωλήσεως μη αλκοολούχων ποτών γενικώς, συμπεριλαμβανομένων όσων περιέχουν καφεΐνη, και το οποίο περιλαμβάνει, στο άρθρο του 9, ρήτρα περί αμοιβαίας αναγνώρισεως αποκλείουσα από το πεδίο εφαρμογής της τα μη αλκοολούχα ποτά που νομίμως παράγονται και διατίθενται στο εμπόριο στα λοιπά κράτη μέλη της Ένωσης και στις χώρες που έχουν υπογράψει για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο τη Συμφωνία ΕΟΧ.

19. Η Επιτροπή επισήμανε στις ιταλικές αρχές, παραπέμποντας στο έγγραφό της, της 22ας Νοεμβρίου 1999, ότι η εν λόγω ρήτρα περί αμοιβαίας αναγνώρισεως έπρεπε να υποστεί κάποιες τροποποιήσεις, προκειμένου να εξαιλειφθεί οποιαδήποτε ασάφεια. Ελλείψει αντιδράσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας, η Επιτροπή, με το έγγραφο της 9ης Απριλίου 2001, αναφερόμενη σε προηγούμενο έγγραφό της, της 22ας Νοεμβρίου 1999, ρώτησε τις ιταλικές αρχές αν είχαν λάβει τις παρατηρήσεις σχετικά με το κοινοποιηθέν σχέδιο και εντός ποίας προθεσμίας η Ιταλική Κυβέρνηση σκόπευε να εκδώσει τον σχετικό κανονισμό.

20. Θεωρώντας ότι το αρχικό κείμενο του DPR 719/58 εξακολουθούσε να είναι σε ισχύ και ότι δεν είχε επέλθει ουδεμία νομοθετική τροποποίηση για την προσαρμογή προς την κοινοτική νομοθεσία επί του ζητήματος της αναγνώρισεως των μη αλκοολούχων ποτών που παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός των άλλων κρατών μελών, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή.

III — Αιτήματα των διαδίκων

21. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Οκτωβρίου 2001 η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

«— να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εφαρμόζοντας στα ποτά που παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός των άλλων κρατών μελών ένα σύστημα απαγορεύσεως της διαθέσεως στο εμπόριο, εντός της Ιταλίας, των τονατικών ποτών των οποίων η περιεκτικότητα σε καφεΐνη υπερβαίνει ορισμένο όριο, χωρίς να αποδεικνύει ότι το όριο αυτό είναι απαραίτητο και ανάλογο για την προστασία της δημόσιας υγείας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 και 30 της Συνθήκης ΕΚ·

— να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα».

22. Η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο την απόρριψη της προσφυγής ως αβάσιμης.

IV — Ανάλυση

Α — Επιχειρήματα των διαδίκων

23. Η Επιτροπή προβάλλει ότι, μολονότι δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί επακριβώς η νομική βάση της απαγορεύσεως της εισαγωγής και διαθέσεως στο εμπόριο, εντός της Ιταλίας, των μη αλκοολούχων ποτών των οποίων η περιεκτικότητα σε καφεΐνη υπερβαίνει τα 125 mg/l, είναι αναμφισβήτητο ότι αυτή η απαγόρευση υφίσταται. Κατά την Επιτροπή, το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται από τις καταγγελίες που απηύθυναν στην Επιτροπή ορισμένοι κοινοτικοί παραγωγοί τονωτικών μη αλκοολούχων ποτών, από το ίδιο το κείμενο του άρθρου 15, παράγραφος 3, του DPR 719/58 και από το γεγονός ότι οι ιταλικές αρχές αναγνώρισαν, από μόνες τους, την ανάγκη, αν όχι την υποχρέωση, τροποποιήσεως και καταργήσεως διαφόρων διατάξεων της ισχύουσας νομοθεσίας στον τομέα των μη αλκοολούχων ποτών, όπως προκύπτει από την έκδοση της υπουργικής εγκυκλίου 5, της 3ης Απριλίου 1998, και του κοινοποιηθέντος στην Επιτροπή σχεδίου κανονισμού.

24. Λαμβάνοντας υπόψη τη σχετική με τα άρθρα 28 και 30 ΕΚ νομολογία του Δικαστηρίου και, πιο συγκεκριμένα, την απόφαση της 12ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Γερμανίας, γνωστή ως «Νόμος περί γνησιότητας της μπύρας»², η Επιτροπή φρονεί ότι μάλλον δεν αμφισβητείται το ζήτημα ουσίας.

25. Εν πάση περιπτώσει, ως προς την ενδεχόμενη δικαιολόγηση που αντλείται από την προστασία της ανθρώπινης υγείας και ζωής, η Επιτροπή προβάλλει ότι είναι δύσκολο να θεωρηθεί ότι είναι δυνατή, όπως πράττουν οι ιταλικές αρχές, αφενός, η προβολή του ισχυρισμού ότι τα ποτά μεγαλύτερης περιεκτικότητας σε καφεΐνη μπορούν να προκαλέσουν κίνδυνο στην υγεία, και αφετέρου, το ότι επιτρέπεται η διανομή τους, όπως έπραξε η Ιταλική Δημοκρατία δυνάμει της υπουργικής εγκυκλίου 5, της 3ης Απριλίου 1998.

26. Η Επιτροπή, εξάλλου, υπογραμμίζει ότι η γνωμοδότηση του CSS της 13ης Δεκεμβρίου 1995, στην οποία αναφέρονται οι ιταλικές αρχές, έχει καταστεί ανενεργός, εφόσον το CSS διατύπωσε μεταγενέστερη γνωμοδότηση περί του ότι τα επίμαχα ποτά δεν είναι επιβλαβή για την υγεία. Κατά την Επιτροπή, η τελευταία αυτή γνωμοδότηση, επιβεβαιώνεται, επιπλέον, από αυτήν που εξέδωσε στις 21 Ιανουαρίου 1999 η επιστημονική επιτροπή τροφίμων.

27. Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, το επίδικο ζήτημα αφορά κυρίως το μέτρο που η Ιταλική Δημοκρατία θέσπισε προκειμένου να προσαρμόσει τη νομοθεσία της προς τις αρχές του κοινοτικού δικαίου, άπαξ διαπιστώθηκε ότι δεν συνάδει προς αυτές. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που του επιβάλλει μία οδηγία, με την έκδοση μιας απλής εγκυκλίου, που μπορεί να τροποποιηθεί κατά το δοκούν από τη διοίκηση, η Επιτροπή, αναφερόμενη στην απόφαση της 20ής Μαρτίου 1997, Επιτροπή κατά Γερμανίας³, φρονεί ότι δεν θα μπο-

2 — 178/84, Συλλογή 1987, σ. I-1227.

3 — C-96/95, Συλλογή 1997, σ. I-1653.

ρούσε να θεωρηθεί ότι η εγκύκλιος 5, της 3ης Απριλίου 1998, μπορεί από μόνη της να τροποποιηθεί το άρθρο 15 του DPR 719/58 που περιέχει τις επίμαχες διατάξεις.

28. Η *Ιταλική Κυβέρνηση*, αμυνόμενη, προβάλλει ότι ο καθορισμός ανωτάτου ορίου περιεκτικότητας σε καφεΐνη δικαιολογείται κυρίως από τις εκτιμήσεις του οργάνου υγειονομικού ελέγχου. Φρονεί ότι το όλο ζήτημα πρέπει να επιλυθεί με γνώμονα τη νομιμότητα της επιστημονικής απόψεως που έχει υιοθετηθεί από τις ιταλικές υγειονομικές αρχές. Μια άλλη λύση θα κατέληγε, κατά την άποψή της, να καταστήσει κενό περιεχομένου το άρθρο 30 ΕΚ, αντικαθιστώντας τη μη αυθαίρετη εξουσία εκτίμησης του κράτους μέλους από μια υποκειμενική γνώμη των υγειονομικών αρχών άλλου κράτους μέλους, θεμτή αλλά βεβαίως αμφισβητήσιμη από την ίδια τη φύση της.

29. Η *Ιταλική Κυβέρνηση* υποστηρίζει ότι εναπόκειται στην Επιτροπή να προσκομίσει τις επιστημονικές αποδείξεις περί του ότι, υπό τις ισχύουσες στην Ιταλία συνθήκες όσον αφορά το περιβάλλον, ο καθορισμός ανωτάτου ορίου επιτρεπτής ποσότητας καφεΐνης, η οποία θεωρείται στην πλειονότητα των περιπτώσεων ως μη επιβλαβής για την υγεία των καταναλωτών, δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια μιας υπεύθυνης σταθμίσεως των εν λόγω συμφερόντων.

30. Η *Ιταλική Κυβέρνηση* προσθέτει, εντούτοις, ότι εμμένει στην πρόθεσή της να διατυπώσει επισήμως τη θέση της ως προς το

ανώτατο όριο επιτρεπτής ποσότητας καφεΐνης στα αλκοολούχα ποτά και ως προς την εισαγωγή κανόνων που ρυθμίζουν τη σύνθεση των μη αλκοολούχων ποτών. Ωστόσο, υποστηρίζει ότι η επιθυμία της αυτή δεν αποτελεί ούτε νομική υποχρέωση ούτε απόλυτη ανάγκη στον βαθμό που ένας τεχνικός κανόνας, όπως αυτός που προβλέπεται, είναι κατ' ανάγκην συνδεδεμένος με τις ισχύουσες επιστημονικές γνώσεις και δεν λαμβάνει υπόψη του τις ενδεχόμενες αλληλεπιδράσεις των συστατικών των αλκοολούχων ποτών που παρατίθενται ειδικώς ή μη, στο κείμενο των εφαρμοστέων διατάξεων. Η διατήρηση επιφυλάξεως ειδικής εγκρίσεως όσον αφορά τη χρήση συστατικών διαφορετικών από όσα προβλέπονται χρησιμεύει, αντιθέτως, για την ακριβή αξιολόγηση της μεταξύ τους δράσεως και, κατά συνέπεια, για την εγγύηση της ζωής και της υγείας των καταναλωτών, οι οποίοι δεν πρέπει να θυσιάζονται στη λογική του κέρδους ή των αφηρημένων ερμηνειών της Συνθήκης.

31. Η *Ιταλική Κυβέρνηση* υπενθυμίζει, επίσης, ότι ο κανόνας που εφαρμόζεται στα εισαγόμενα από άλλα κράτη μέλη ποτά, εφαρμόζεται εξίσου στα ποτά που παράγονται στην Ιταλία.

32. Με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η *Ιταλική Κυβέρνηση* επιβεβαιώνει ακόμη ότι έχει καταρτιστεί νομοσχέδιο, περί τροποποίησης των κανόνων που δεν είχαν θεωρηθεί ότι έχουν προσαρμοσθεί στους προσανατολισμούς που ακολουθούν οι λοιπές υγειονομικές αρχές της Κοινότητας και ότι το κείμενο αυτό έχει υποβληθεί στην εξέταση του οργάνου που εκπροσωπούσε το σύνολο των ενδιαφερομένων, τον Απρίλιο του 2002, οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Επιπλέον, υποστηρίζει ότι η εγκύκλιος 5, της 3ης Απριλίου 1998, επέτρεψε τη διάθεση στο

εμπόριο, εντός της Ιταλίας, των προϊόντων που περιέχουν ποσοστό καφεΐνης υψηλότερο του αποδεκτού από τις εφαρμοστέες διατάξεις.

Κυβέρνηση δεν αρνήθηκε ποτέ την ύπαρξη, κατά την προπαρατεθείσα ημερομηνία, της απαγορεύσεως αυτής. Την αναγνώρισε μάλιστα ρητώς, κυρίως, στις 8 Ιανουαρίου 1997 με την απάντησή της στο έγγραφο οχλήσεως.

B — Εκτίμηση

33. Από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι, κατά το πέρας της προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη, το οποίο, κατά πάγια νομολογία⁴, συνιστά την ημερομηνία κατά την οποία πρέπει να εκτιμηθεί η ύπαρξη παραβάσεως και, εν προκειμένω, τοποθετείται στα τέλη Νοεμβρίου 1997⁵, υφίστατο απαγόρευση της διαθέσεως στο εμπόριο, εντός της Ιταλίας, των τουρκικών ποτών που νομίμως πωλούνται στα άλλα κράτη μέλη και των οποίων η περιεκτικότητα σε καφεΐνη υπερέβαινε τα 125mg/l.

34. Συγκεκριμένα, παρά το γεγονός ότι, ακόμα και κατόπιν σχετικού γραπτού ερωτήματος του Δικαστηρίου, εξακολουθούν να υπάρχουν ανακρίβειες ως προς τη κανονιστική βάση στο ιταλικό δίκαιο της απαγορεύσεως αυτής — το άρθρο 15, παράγραφος 3, DPR 719/58 δεν προβλέπει, πράγματι, τέτοια απαγόρευση —, η Ιταλική

35. Μολονότι, όμως, η απαγόρευση απηχούσε απλά μια διοικητική πρακτική,μπορούσε, ωστόσο, να αποτελέσει μια παράβαση⁶.

36. Εφόσον αυτή η απαγόρευση της διαθέσεως στο εμπόριο συνιστά, στον βαθμό που εφαρμόζεται επί των εισαγομένων προϊόντων, μέτρο ισοδυναμίου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, κατά την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ, ανακύπτει, ως εκ τούτου, το ζήτημα αν αυτή δικαιολογείται από τις απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 30 ΕΚ και, πιο συγκεκριμένα, από την ανάγκη προστασίας της ανθρώπινης ζωής και υγείας.

37. Συναφώς, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, εναπόκειται στις αρμόδιες εθνικές αρχές να αποδείξουν, σε κάθε περίπτωση, ότι η κανονιστική τους ρύθμιση είναι αναγκαία για την αποτελε-

4 — Βλ., κυρίως, τις αποφάσεις της 2ας Μαΐου 1996, C-133/94, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1996, σ. I-2323, σκέψη 17), και της 16ης Ιανουαρίου 2003, C-122/02, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2003, σ. I-833, σκέψη 11).

5 — Εν προκειμένω, η αιτιολογημένη γνώμη προέβλεπε προθεσμία δύο μηνών, από την κοινοποίησή της στην Ιταλική Κυβέρνηση, για να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο. Η κοινοποίηση της αιτιολογημένης γνώμης προς την Ιταλική Κυβέρνηση διενεργήθηκε έγκυρα της 23ης Σεπτεμβρίου 1997. Η ημερομηνία εκταυθής της ταχθείσας από την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας τοποθετείται συνεπώς στα τέλη Νοεμβρίου 1997.

6 — Βλ., για παράδειγμα, τις αποφάσεις της 9ης Μαΐου 1985, 21/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1985, σ. 1355, σκέψη 12) της 12ης Μαρτίου 1993, C-187/96, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1993, σ. I-1095, σκέψη 23), και της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-185/96, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1998, σ. I-6601, σκέψη 35).

σματική προστασία των προβλεπόμενων στο άρθρο 30 ΕΚ συμφερόντων και, κυρίως, ότι η διαθήκη στο εμπόριο του εν λόγω προϊόντος αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

38. Συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής κατά την οποία η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αποδεικνύει ότι η απαγόρευση, όπως αυτή ίσχυε κατά τα τέλη Νοεμβρίου 1997, δικαιολογείται από την ανάγκη προστασίας της ανθρώπινης ζωής και υγείας⁷.

39. Συγκεκριμένα, το μοναδικό αποδεικτικό στοιχείο που υποβλήθηκε από την Ιταλική Κυβέρνηση συνίσταται στη γνωμοδότηση του CSS της 13ης Δεκεμβρίου 1995.

40. Ανεξαρτήτως, όμως, του γεγονότος ότι, όπως προκύπτει από το έγγραφο των ιταλικών αρχών της 6ης Μαρτίου 1998, το ίδιο το CSS αναθεώρησε, εν συνεχεία, τη γνωμοδότηση αυτή, από την ανάγνωσή της προκύπτει ότι, εν πάση περιπτώσει, αυτή αφορά ποτά που περιέχουν μεγάλο ποσοστό καφεΐνης και ταυρίνης και, επιπλέον, η περιεκτικότητά τους σε καφεΐνη ανέρχεται στα 320mg/l, ήτοι άνω του διπλασίου του ορίου των 125mg/l.

41. Συνεπώς, από τη γνωμοδότηση αυτή δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η

απαγόρευση της διαθέσεως στο εμπόριο, εντός της Ιταλίας, των τονωτικών ποτών που νομίμως πωλούνται στα άλλα κράτη μέλη και των οποίων η περιεκτικότητα σε καφεΐνη υπερβαίνει τα 125mg/l, είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική προστασία της ανθρώπινης ζωής και υγείας.

42. Η Ιταλική Κυβέρνηση, απαντώντας σε γραπτό ερώτημα του Δικαστηρίου, υποστηρίζει ακόμα ότι, κατά την άποψή της, το πρόβλημα που αποτελεί τη βάση της προσφυγής λόγω παραβάσεως έχει επιλυθεί με την έκδοση της εγκυκλίου 5, της 3ης Απριλίου 1998.

43. Το γεγονός αυτό, ωστόσο, δεν συνεπάγεται το αβάσιμο της προσφυγής λόγω παραβάσεως. Όπως έχει επισημανθεί ανωτέρω, «[...] κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους, όπως αυτή εμφανίζεται κατά το πέρας της προθεσμίας που τάσσει η αιτιολογημένη γνώμη, και ότι οι μεταβολές που επήλθαν, εν συνεχεία, δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο [...]»⁸.

44. Εξάλλου, δεν θα μπορούσα να συμφωνήσω με την άποψη που η Επιτροπή διατύπωσε στο δικόγραφο της προσφυγής της, κατά την οποία, το επίδικο ζήτημα αφορά κυρίως το μέτρο το οποίο το ιταλικό κράτος θέσπισε, προκειμένου να προσαρμόσει τη νομοθεσία του προς τις αρχές του κοινοτικού δικαίου, άπαξ διαπιστώθηκε ότι δεν συνάδει

7 — Βλ., κυρίως, τις αποφάσεις της 6ης Μαΐου 1986, 304/84, Muller κ.λπ. (Συλλογή 1986, σ. 1511, σκέψη 25), προπαρατεθείς Νόμος περί της γνησιότητας της μπίρας της 13ης Δεκεμβρίου 1990, C-42/90, Bellon (Συλλογή 1990, σ. I-4863, σκέψη 16), και της 4ης Ιουνίου 1992, C-13/91 και C-113/91, Debus (Συλλογή 1992, σ. I-3617, σκέψεις 17 και 18).

8 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2003, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 11.

προς αυτές και, ως εκ τούτου, το ζήτημα αν η Ιταλική Κυβέρνηση, με την έκδοση της εγκυκλίου 5 ήρε τη διαπιστωθείσα παράβαση.

45. Συγκεκριμένα, είμαι της απόψεως ότι το ερώτημα αυτό δεν αρμόζει στα πλαίσια της παρούσας διαφοράς.

46. Πρέπει να μνημονευθεί, συναφώς, η απόφαση της 10ης Μαρτίου 1970, Επιτροπή κατά Ιταλίας⁹, που αφορά ανάλογη της προκειμένης υπόθεση.

47. Στην υπόθεση εκείνη, η Επιτροπή είχε ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας εξαιτίας ενός συστήματος φόρου κύκλου εργασιών, που θεωρούσε ότι αντίκειται στο άρθρο 95 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 90 ΕΚ).

48. Με το υπόμνημά της αντικρούσεως, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρθηκε σ' ένα νομοθετικό διάταγμα που τροποποίησε το επίδικο φορολογικό σύστημα και το οποίο, κατά την άποψή της, μπορούσε να συνεπάγεται την παραίτηση από το δικόγραφο της προσφυγής. Η Επιτροπή αμφισβήτησε την άποψη αυτή και ακολούθησε συζήτηση μεταξύ των διαδίκων ως προς τα αποτελέσματα και τις συνέπειες του φορολογικού

καθεστώτος που εισήχθη με το σχετικό νομοθετικό διάταγμα, οπότε κάλεσαν το Δικαστήριο να εκτιμήσει, στο σύνολο της, την ούτως δημιουργηθείσα κατάσταση.

49. Ανταποκρινόμενο στο αίτημα αυτό, το Δικαστήριο έκρινε, με τη σκέψη 4 της προ-παρατεθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Ιταλίας, ότι «[...] κατ' αυτόν τον τρόπο η προσφεύγουσα τροποποίησε το αντικείμενο της προσφυγής της ούτως ώστε να μην αφορά πλέον τόσο το ζήτημα, αν κατά το χρόνο άσκησης της προσφυγής υφίστατο παράβαση της Ιταλικής Δημοκρατίας ως προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 95, αλλά κυρίως αν, από την έναρξη ισχύος του νομοθετικού διατάγματος, υφίσταται ακόμα η παράβαση αυτή».

50. Ακολούθως, με τις σκέψεις 5 και 6 της ίδιας αποφάσεως, το Δικαστήριο συνέχισε ως εξής:

«5 [...]

το Δικαστήριο δεν μπορεί να αποφανθεί επί παραβάσεως, συνεπεία τροποποιήσεως της νομοθεσίας, που επήλθε κατά τη διάρκεια της δίκης, χωρίς να θίξει το δικαίωμα του κράτους μέλους να προβάλει προς υπεράσπισή του τα μέσα αμύνης του, βάσει διατυπώσεως αιτιάσεων, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης στο άρθρο 169 διαδικασίας».

9 — 7/69, Rec. 1970, σ. 111.

6 δεδομένου ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, *εναπόκειται στην Επιτροπή να κινήσει, όσον αφορά τα αποτελέσματα αυτού του νομοθετικού μέτρου, μια νέα διαδικασία, όπως προβλέπεται στο άρθρο 169, και να προσφύγει ενδεχομένως στο Δικαστήριο κατά της συγκεκριμένης παραβίασης της οποίας επιθυμεί την καταδίκη*

[...]»¹⁰.

51. Η απόφαση αυτή αποτελεί τον πρόδρομο μιας νομολογίας που, εν τω μεταξύ, έχει καταστεί πάγια και, κατά την οποία, η προσφυγή που ασκείται δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ πρέπει να στηρίζεται στους ίδιους με την αιτιολογημένη γνώμη λόγους και ισχυρισμούς¹¹.

52. Εν προκειμένω, πάντως, η κατηγορία που διατύπωσε η Επιτροπή, σύμφωνα με την οποία η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τα άρθρα 28 και 30 ΕΚ, αίροντας, με την έκδοση εγκυκλίου, μια αντίθετη προς τη Συνθήκη απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο, συνιστά λόγο παραβίασεως διαφορετικό από την κατηγορία που προσήφθη κατά του ίδιου αυτού κράτους μέλους για παράβαση των ίδιων διατάξεων, απλώς και μόνο λόγω της υπάρξεως αυτής της απαγορεύσεως.

53. Η αιτιολογημένη γνώμη στηρίζεται μόνο στον δεύτερο αυτό λόγο παράβασης. Συνεπώς, ο πρώτος είναι απαραδέκτος.

54. Εξάλλου, διερωτώμαι αν διαθέτουμε επαρκή στοιχεία για την αποτελεσματική εξέταση του πρώτου αυτού λόγου παραβίασεως δεδομένου ότι δεν αποτέλεσε το αντικείμενο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, «[...] το νομότυπο της οποίας συνιστά, κατά το Δικαστήριο, εγγύηση που η Συνθήκη θέλησε όχι μόνο για την προστασία των δικαιωμάτων του εν λόγω κράτους μέλους, αλλά και για να εξασφαλιστεί ότι η δίκη που ενδεχομένως θα κινήθει θα έχει ως αντικείμενο μια διαφορά που έχει καθοριστεί με σαφήνεια (βλ. απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-1/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2001, σ. I-9989, σκέψη 53)»¹².

55. Συγκεκριμένα, πρέπει να υπομνησθούν οι ανακρίβειες αναφορικά με την κανονιστική βάση στο ιταλικό δίκαιο της επίδικης απαγορεύσεως. Η Επιτροπή, θεωρώντας ότι η εγκύκλιος 5, της 13ης Απριλίου 1998, δεν μπορεί από μόνη της να τροποποιήσει το άρθρο 15 του DPR 719/58, αναγνώρισε, με απάντησή της σε γραπτό ερώτημα του Δικαστηρίου, ότι η επίδικη απαγόρευση θα μπορούσε να μην απορρέει από το εν λόγω άρθρο, αλλά από μία απλή διοικητική πρακτική.

56. Πιστεύω, όμως, ότι το ζήτημα αυτό της κανονιστικής βάσεως της επίδικης απαγο-

10 — Η υπογραμμισμένη διχί μου.

11 — Βλ., κυρίως, τις αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1990, C-347/88, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1990, σ. I-4747, σκέψη 16) της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-439/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2002, σ. I-305, σκέψη 11), και της 20ής Ιουνίου 2002, C-287/00, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2002, σ. I-5811, σκέψη 18).

12 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 20ής Ιουνίου 2002, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 17.

ρευσεως είναι θεμελιώδους σημασίας για την εκτίμηση του τρόπου με τον οποίο η Ιταλική Δημοκρατία πρέπει να άρει την παράβαση, η οποία, κατά την άποψή μου, αποδεικνύεται και προκύπτει από την ύπαρξη της απαγορευσεως αυτής κατά το πέρασ της προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη.

57. Συγκεκριμένα, αν δεν επιτρέπεται σε ένα κράτος μέλος να «καταργήσει» μια εθνική

κανονιστική διάταξη, που αποτελεί λόγο παράβασης, με την έκδοση εγκυκλίου, απεναντίας, δεν κατανοώ, εκ πρώτης όψεως, τον λόγο, για τον οποίο, όταν δεν πρόκειται, όπως εν προκειμένω, για τη μεταφορά οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, ένα κράτος μέλος δεν θα έχει τη δυνατότητα να μεταβάλει, με την έκδοση εγκυκλίου, μία αντίθετη προς τη Συνθήκη διοικητική πρακτική σε διοικητική πρακτική σύμφωνη προς αυτήν.

V — Πρόταση

58. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω, συνεπώς, να:

— αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εφαρμόζοντας στα ποτά που παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο, εντός άλλων κρατών μελών, ένα καθεστώς απαγορευσεως της διαθέσεως στο εμπόριο, εντός της Ιταλίας, των τονωτικών ποτών των οποίων η περιεκτικότητα σε καφεΐνη υπερβαίνει ορισμένο όριο, χωρίς να αποδεικνύει ότι το όριο αυτό είναι απαραίτητο και ανάλογο για την προστασία της δημόσιας υγείας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 και 30 ΕΚ·

— να καταδικαστεί η Ιταλική Δημοκρατία στη δικαστική δαπάνη.