

## ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

JÁN MAZÁK

της 8ης Σεπτεμβρίου 2009<sup>1</sup>

1. Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας σε σχέση με τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας και τα τρόφιμα στην παρασκευή των οποίων χρησιμοποιούνται βοηθητικά μέσα επεξεργασίας προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη, όπου παράγονται και/ή διατίθενται στο εμπόριο νομίμως, ένα σύστημα το οποίο προβλέπει τη χορήγηση προηγούμενης αδείας και αντιβαίνει προς την αρχή της αναλογικότητας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ.

οριζόντιας εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο. Το κοινοτικό δίκαιο εναρμονίζει ορισμένες μόνον κατηγορίες βοηθητικών μέσων επεξεργασίας<sup>2</sup> και τη χρήση βοηθητικών μέσων επεξεργασίας στην παρασκευή ορισμένων τροφίμων<sup>3</sup>.

**I — Νομικό πλαίσιο****A — Κοινοτικό δίκαιο**

2. Τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας δεν αποτελούν, αυτά καθαυτά, αντικείμενο

3. Η εθνική ρύθμιση για τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας αποτελεί τμήμα της νομοθεσίας περί τροφίμων και, κατά συνέπεια, πρέπει να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του κανονισμού (ΕΚ) 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων<sup>4</sup>. Κατά τον κανονισμό αυτόν, η αρχή της αναλύσεως του κινδύνου και η αρχή της προφυλάξεως περιλαμβάνονται μεταξύ των γενικών αρχών της νομοθεσίας περί τροφίμων.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Για παράδειγμα, τους διαλύτες εκχύλισης οι οποίοι εναρμονίζονται με την οδηγία 88/344/ΕΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1988, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών που αφορούν τους διαλύτες εκχύλισης οι οποίοι χρησιμοποιούνται στην παρασκευή των τροφίμων και των συστατικών τους (ΕΕ L 157, σ. 28).

3 — Για παράδειγμα, των οίνων που καλύπτονται από τον κανονισμό (ΕΚ) 1493/1999 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, για την κοινή οργάνωση της αμπελοοινικής αγοράς (ΕΕ L 179, σ. 1).

4 — ΕΕ L 31, σ. 1.

*B — Γαλλική ρύθμιση για τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας*

4. Το νομικό καθεστώς των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας θεσπίστηκε με το διάταγμα της 15ης Απριλίου 1912 περί διοικητικών διατάξεων για την εφαρμογή του νόμου της 1ης Αυγούστου 1905 περί καταστολής της απάτης κατά την πώληση των εμπορευμάτων και της νοθείας στον τομέα των τροφίμων, όπως τροποποιήθηκε με το διάταγμα 73-138, της 12ης Φεβρουαρίου 1973, και το διάταγμα 99-242, της 26ης Μαρτίου 1999 (στο εξής: διάταγμα του 1912).

5. Το διάταγμα του 1912 στηρίζεται στο σύστημα της προηγούμενης αδείας. Αυτό σημαίνει ότι απαγορεύεται η εμπορία των εμπορευμάτων και των τροφίμων που προορίζονται για τη διατροφή του ανθρώπου όταν στα εν λόγω εμπορεύματα και τρόφιμα έχουν προστεθεί χημικά προϊόντα<sup>5</sup> ή όταν κατά την παρασκευή των εν λόγω εμπορευμάτων και τροφίμων έχουν χρησιμοποιηθεί χημικά προϊόντα. Η απαγόρευση αυτή δεν αφορά τα χημικά προϊόντα των οποίων η χρήση χαρακτηρίστηκε νόμιμη με τις υπουργικές αποφάσεις που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν του διατάγματος του 1912.

6. Κατ' εφαρμογήν του διατάγματος του 1912 εκδόθηκε μια σειρά υπουργικών αποφάσεων. Οι εν λόγω υπουργικές αποφάσεις καθορίζουν γενικώς τις επιτρεπόμενες ουσίες, καθώς και τη χρήση και τα τρόφιμα σε σχέση με τα οποία οι ουσίες αυτές επιτρέπονται. Προσδιορίζουν τα κριτήρια καθαρότητας και λοιπά χαρακτηριστικά στα

οποία τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας πρέπει να ανταποκρίνονται, και καθορίζουν, πλην των όρων χρήσεως του οικείου βοηθητικού μέσου κατά τη διαδικασία παρασκευής, τα μέγιστα κατάλοιπα του χρησιμοποιούμενου βοηθητικού μέσου επεξεργασίας στο τελικό τρόφιμο. Τέσσερις μόνον από τις εν λόγω υπουργικές αποφάσεις περιέχουν ρήτρα αμοιβαίας αναγνωρίσεως.

7. Το διάταγμα του 1912 καταργήθηκε με το διάταγμα 2001-725, της 31ης Ιουλίου 2001, σχετικά με τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας των οποίων η χρήση επιτρέπεται κατά την παρασκευή τροφίμων που προορίζονται για τη διατροφή του ανθρώπου (στο εξής: διάταγμα του 2001), το οποίο, πάντως, τέθηκε σε ισχύ, στις 2 Δεκεμβρίου 2006.

8. Το άρθρο 1 του διατάγματος του 2001 περιλαμβάνει έναν ορισμό των «βοηθητικών μέσων επεξεργασίας» και καθορίζει το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής του εν λόγω διατάγματος. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτόν, ως βοηθητικά μέσα επεξεργασίας νοούνται:

«κάθε ουσία η οποία δεν καταναλίσκεται αυτή καθαυτή ως συστατικό τροφίμων, η οποία χρησιμοποιείται σκοπίμως κατά τη μεταποίηση πρώτων υλών τροφίμων ή συστατικών τροφίμων, για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου τεχνολογικού στόχου κατά την επεξεργασία ή τη μεταποίηση και η οποία μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μη ηθελημένη αλλά τεχνικά αναπόφευκτη παρουσία καταλοίπων αυτής της ουσίας ή των παραγών της στο τελικό προϊόν, υπό την προϋπόθεση ότι τα κατάλοιπα αυτά δεν αποτελούν κίνδυνο για την υγεία και δεν έχουν τεχνολογικές επιπτώσεις επί του τελικού προϊόντος».

5 — Ο όρος «χημικά προϊόντα» που χρησιμοποιείται στο διάταγμα του 1912 καλύπτει τον όρο «βοηθητικά μέσα επεξεργασίας» που δεν ήταν γνωστός το 1912.

9. Το διάταγμα του 2001 στηρίζεται, όπως και το διάταγμα του 1912, στο σύστημα της προηγούμενης αδείας για τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας. Από το άρθρο 2 του διατάγματος του 2001 προκύπτει ότι οι αρμόδιοι για θέματα κατανάλωσης, γεωργίας, υγείας και βιομηχανίας υπουργοί εκδίδουν απόφαση με την οποία καθορίζεται, πρώτον, ο κατάλογος των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας των οποίων η χρήση επιτρέπεται και, ενδεχομένως, οι όροι χρήσεως των βοηθητικών αυτών μέσων καθώς και τα μέγιστα επιτρεπόμενα κατάλοιπα, δεύτερον, τα κριτήρια ταυτότητας και καθαρότητας που πρέπει να πληρούν τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας και, τρίτον, οι κανόνες που αφορούν τις ουσίες που χρησιμοποιούνται ως ενισχυτικά ή διαλυτικά προϊόντα.

10. Το άρθρο 3 του διατάγματος του 2001 αναφέρεται στη δυνατότητα τροποποιήσεως της προβλεπόμενης στο άρθρο 2 υπουργικής αποφάσεως. Το εν λόγω άρθρο 3 έχει ως εξής:

«Οι αιτήσεις περί τροποποιήσεως ή συμπληρώσεως των διατάξεων της προβλεπόμενης στο άρθρο 2 αποφάσεως υποβάλλονται από οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Απευθύνονται στη γενική διεύθυνση ανταγωνισμού, κατανάλωσης και καταστολής απατών, συνοδευόμενες από τον αναγκαίο για την εξέτασή τους φάκελο, προκειμένου να διαβιβασθούν στη Γαλλική Αρχή Υγειονομικής Ασφάλειας Τροφίμων.

Με απόφαση των Υπουργών Καταναλώσεως, Γεωργίας, Υγείας και Βιομηχανίας καθορίζονται οι σχετικοί με την κατάρτιση των φακέλων κανόνες.

Εφόσον ο φάκελος είναι πλήρης, η γενική διεύθυνση ανταγωνισμού, κατανάλωσης και καταστολής απατών βεβαιώνει την παραλαβή του και διασφαλίζει τη διαβίβασή του στη Γαλλική Αρχή Υγειονομικής Ασφάλειας Τροφίμων. Η εν λόγω αρχή εκδίδει γνωμοδότηση εντός τεσσάρων μηνών από την παραλαβή της αιτήσεως.

Η γενική διεύθυνση ανταγωνισμού, κατανάλωσης και καταστολής απατών κοινοποιεί στον αιτούντα τη γνωμοδότηση του εν λόγω οργάνου, καθώς και την αιτιολογημένη απόφαση που ο υπουργός λαμβάνει σε συνέχεια αυτής της γνωμοδότησεως. Η κοινοποίηση λαμβάνει χώρα εντός μηνός από την έκδοση της γνωμοδότησεως.»

11. Κατά το άρθρο 6 του διατάγματος του 2001 απαγορεύεται η κατοχή ή η έκθεση με σκοπό την πώληση, η προσφορά προς πώληση, η πώληση και η δωρεάν διανομή των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας που δεν πληρούν τις διατάξεις του άρθρου 2 του διατάγματος του 2001 και των τροφίμων που προορίζονται για τη διατροφή του ανθρώπου και στην παρασκευή των οποίων χρησιμοποιήθηκαν βοηθητικά μέσα επεξεργασίας που δεν πληρούν τις διατάξεις του άρθρου 2 του διατάγματος του 2001.

12. Πάντως, το άρθρο 6 του διατάγματος του 2001 προβλέπει ρήτρα αμοιβαίας αναγνωρίσεως η οποία έχει ως εξής:

«Εντούτοις, οι διατάξεις αυτές δεν θέτουν εμπόδια στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας:

a) των τροφίμων που αναφέρονται στο σημείο 1<sup>ο</sup> του παρόντος άρθρου και τα οποία προέρχονται από άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ή από άλλα συμβαλλόμενα στη Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο μέρη, εφόσον τα κράτη αυτά έχουν θεσπίσει μια μέθοδο αξιολογήσεως των κινδύνων που εγκυμονεί η χρήση βοηθητικών μέσων επεξεργασίας η οποία εξασφαλίζει ισοδύναμο επίπεδο ασφάλειας με αυτό που προβλέπει το παρόν διάταγμα»

b) των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ή από άλλα συμβαλλόμενα στη Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο μέρη, τα οποία προβλέπουν διαφορετικά κριτήρια καθαρότητας από αυτά που ορίζει η προβλεπόμενη στο άρθρο 2 υπουργική απόφαση, οσάκις τα εν λόγω κριτήρια έχουν οριστεί από κάποιο από τα κράτη αυτά ή οσάκις ως προς τα εν λόγω κριτήρια έχει εκδοθεί ευνοϊκή γνωμοδότηση αρμόδιας αρχής κάποιου από τα κράτη αυτή, νομίμως δημοσιευθείσα.»

13. Σύμφωνα με το άρθρο του 7, το διάταγμα του 2001 θα ετίθετο σε ισχύ από την ημερομηνία δημοσιεύσεως της προβλεπόμενης στο άρθρο 2 υπουργικής αποφάσεως. Δεδομένου ότι η εν λόγω υπουργική απόφαση, ήτοι η απόφαση περί της χρήσεως βοηθητικών μέσων επεξεργασίας κατά την παρασκευή ορισμένων τροφίμων (στο εξής: υπουργική απόφαση του 2006), εκδόθηκε στις 19 Οκτωβρίου 2006 και δημοσιεύθηκε στη *Journal officiel de la République française* της 2ας Δεκεμβρίου, το διάταγμα του 2001 τέθηκε σε ισχύ στις 2 Δεκεμβρίου 2006.

## II — Προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας και αιτήματα των διαδίκων

14. Η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι η Γαλλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας σε σχέση με τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας και τα τρόφιμα στη διαδικασία παρασκευής των οποίων χρησιμοποιούνται βοηθητικά μέσα επεξεργασίας, προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη όπου παράγονται και/ή διατίθενται στο εμπόριο νομίμως, σύστημα προηγούμενης αδειάς και, επικουρικώς, παραλείποντας να θεσπίσει για τη λήψη αδειάς χρήσεως των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας διαδικασία αρκούντως σαφή, εύκολα προσιτή, διαφανή και σύμφωνη με τις επιταγές της ασφάλειας δικαίου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ, απέστειλε, στις 18 Οκτωβρίου 2005, στη Γαλλική Δημοκρατία έγγραφο οχλήσεως<sup>6</sup> σύμφωνα με το άρθρο 226 ΕΚ.

6 — Πρόκειται για πρόσθετο έγγραφο οχλήσεως το οποίο ακυρώνει και αντικαθιστά το έγγραφο οχλήσεως της 3ης Ιουλίου 1996 και την αιτιολογημένη γνώμη της 27ης Μαρτίου 1998.

15. Η Επιτροπή, μη ικανοποιηθείσα από τις παρατηρήσεις που η Γαλλική Δημοκρατία διατύπωσε με την απάντηση της 16ης Φεβρουαρίου 2006<sup>7</sup>, απηύθυνε στη Γαλλική Δημοκρατία αιτιολογημένη γνώμη με ημερομηνία 4 Ιουλίου 2006, με την οποία κάλεσε τις γαλλικές αρχές να λάβουν τα αναγκαία μέτρα εντός προθεσμίας δύο μηνών.

16. Παρά τα επιχειρήματα που οι γαλλικές αρχές πρόβαλαν με την απάντησή τους στην αιτιολογημένη γνώμη της 8ης Σεπτεμβρίου 2006, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή με την οποία ζήτησε από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας σε σχέση με τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας και τα τρόφιμα στην παρασκευή των οποίων χρησιμοποιούνται βοηθητικά μέσα επεξεργασίας προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη, όπου παράγονται και/ή διατίθενται στο εμπόριο νομίμως, ένα σύστημα το οποίο προβλέπει τη χορήγηση προηγούμενης αδείας και αντιβαίνει προς την αρχή της αναλογικότητας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 της Συνθήκης ΕΚ και να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

17. Η Γαλλική Δημοκρατία, με βάση τα επιχειρήματα που ανέπτυξε στο υπόμνημα απαντήσεως και στην ανταπάντησή της, ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

7 — Κατόπιν αιτήσεως των γαλλικών αρχών, η Επιτροπή δέχθηκε να παρατείνει την προθεσμία απαντήσεως στο έγγραφο οχλήσεως.

### III — Ανάλυση

*A — Σύστημα προηγούμενης αδείας ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό*

18. Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται το γεγονός ότι το σύστημα προηγούμενης αδείας για τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας, το οποίο προβλέπεται τόσο από το διάταγμα του 1912 όσο και από το διάταγμα του 2001, συνιστά, αυτό καθαυτό, μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό.

19. Το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να εξετάσει το σύστημα προηγούμενης αδείας που θεσπίζει το διάταγμα του 1912 υπό το πρίσμα των βιταμινών και των ανόργανων στοιχείων. Με την απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-24/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας<sup>8</sup>, σκέψη 23., το Δικαστήριο έκρινε ότι η ρύθμιση η οποία εξαρτά τη διάθεση στο εμπόριο τροφίμων εμπλουτισμένων με βιταμίνες και ανόργανα στοιχεία από την προηγούμενη εγγραφή των εν λόγω θρεπτικών ουσιών σε «θετικό κατάλογο», καθιστά δυσχερέστερη και πιο δαπανηρή τη διάθεση στο εμπόριο των τροφίμων αυτών και, κατά συνέπεια, συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης.

8 — Συλλογή 2004, σ. I-1277

20. Με την απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers και Andibel<sup>9</sup>, σκέψη 23., το Δικαστήριο επιβεβαίωσε και προσέδωσε γενικότερο χαρακτήρα στη νομολογία αυτή, καθόσον δέχθηκε ότι κανονιστική ρύθμιση η οποία εξαρτά τη διάθεση στο εμπόριο ορισμένων εμπορευμάτων από την προηγούμενη εγγραφή τους σε ένα «θετικό κατάλογο» καθιστά δυσχερέστερη και πιο δαπανηρή την εμπορία τους και, κατά συνέπεια, εμποδίζει τις εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών.

21. Έχω τη γνώμη ότι η νομολογία αυτή μπορεί κάλλιστα να εφαρμοστεί στην υπό κρίση υπόθεση. Τόσο το διάταγμα του 1912 όσο και το διάταγμα του 2001 στηρίζονται στο σύστημα της προηγούμενης αδειάς για τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας το οποίο, εξαρτώντας τη διάθεση στο εμπόριο των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας και των τροφίμων στην παρασκευή των οποίων χρησιμοποιούνται βοηθητικά μέσα επεξεργασίας από την προηγούμενη εγγραφή των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας σε ένα «θετικό κατάλογο», καθιστά δυσχερέστερη και πιο δαπανηρή τη διάθεση στο εμπόριο των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας και των τροφίμων στην παρασκευή των οποίων χρησιμοποιούνται βοηθητικά μέσα επεξεργασίας προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη, όπου παράγονται και/ή διατίθενται στο εμπόριο νομίμως, και, κατά συνέπεια, εμποδίζει τις εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών.

22. Φρονώ ότι η διαπίστωση αυτή δεν θα ίσχυε, αν το σύστημα προηγούμενης αδειάς περιείχε μια ρήτρα περί αμοιβαίας αναγνώρισης, με την οποία θα εξαλείφονταν οι

αρνητικές συνέπειες του εν λόγω συστήματος όσον αφορά τη διάθεση στο εμπόριο των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας και των τροφίμων στην παρασκευή των οποίων χρησιμοποιούνται βοηθητικά μέσα επεξεργασίας προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη, όπου παράγονται και/ή διατίθενται στο εμπόριο νομίμως. Αυτό όμως δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

23. Όσον αφορά το διάταγμα του 1912, παρατηρείται ότι ρήτρα αμοιβαίας αναγνώρισης περιελάμβαναν τέσσερις μόνον από τις υπουργικές αποφάσεις που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν του. Όσον αφορά το διάταγμα του 2001, ασφαλώς, αυτό περιέχει ρήτρα αμοιβαίας αναγνώρισης. Εντούτοις, όπως προκύπτει από το γράμμα του, η ρήτρα αυτή εξασφαλίζει, απλώς, την ελεύθερη κυκλοφορία των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας και των τροφίμων στην παρασκευή των οποίων χρησιμοποιούνται βοηθητικά μέσα επεξεργασίας προερχόμενα αποκλειστικά από κράτη τα οποία εγγυώνται επίπεδο ασφάλειας ισοδύναμο εκείνου που προβλέπει η γαλλική ρύθμιση.

*B — Δικαιολόγηση του συστήματος προηγούμενης αδειάς*

24. Ακόμη και αν το σύστημα προηγούμενης αδειάς συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος, εντούτοις, κατά πάγια νομολογία,

9 — Συλλογή 2008, σ. I-4475

εθνική ρύθμιση που περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων δεν είναι απαραίτητως αντίθετη 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<sup>10</sup>.

25. Δεδομένου ότι το σύστημα προηγούμενης αδειάς για τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας δικαιολογείται, σύμφωνα με τη Γαλλική Κυβέρνηση, από την απαίτηση της προστασίας της δημόσιας υγείας, η οποία ρητά προβλέπεται στο άρθρο 30 ΕΚ, πρέπει να εξεταστεί αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες είναι δυνατή παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα του άρθρου 28 ΕΚ.

26. Συναφώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το γενικό σύστημα το οποίο προβλέπει τη χορήγηση προηγούμενης αδειάς για τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από τον σκοπό της προστασίας της δημόσιας υγείας, διότι είναι δυσανάλογο ενόψει των κινδύνων που, ενδεχομένως, εγκυμονούν τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας για την ανθρώπινη υγεία. Η Επιτροπή δεν αποκλείει, κατ' αρχήν, ότι ορισμένες κατηγορίες βοηθητικών μέσων επεξεργασίας μπορούν να υπόκεινται σε προηγούμενη άδεια, υπό τον όρο, πάντως, ότι η προσφυγή σε ένα τέτοιο σύστημα αφορά συγκεκριμένες περιπτώσεις και θεμελιώνεται επαρκώς επί επιστημονικών δεδομένων για κάθε συγκεκριμένη κατηγορία βοηθητικών μέσων επεξεργασίας.

27. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει αμυνόμενη ότι τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας ενδέχεται να παρουσιάσουν δυνητικούς κινδύνους για τη δημόσια υγεία, συνδεόμενους με την παρουσία καταλοίπων των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας αυτών καθεαυτών και/ή νεοσχηματισμένων προϊόντων στα τελικά προϊόντα. Προς στήριξη του ισχυρισμού της επικαλείται, πρώτον, ένα υπηρεσιακό σημείωμα της Γαλλικής Αρχής Υγειονομικής Ασφάλειας των Τροφίμων (στο εξής: AFSSA), της 13ης Αυγούστου 2008, στο οποίο η εν λόγω αρχή πρόβη σε συνοπτικό απολογισμό οκτώ ετών αξιολογήσεως αιτήσεων χορηγήσεως αδειάς χρήσεως βοηθητικών μέσων επεξεργασίας χρησιμοποιούμενων στη βιομηχανία τροφίμων και, δεύτερον, στη μελέτη της AFSSA του Απριλίου του 2007 σχετικά με τις επιπτώσεις των μεθόδων παρασκευής τροφίμων στη διαμόρφωση νεοσχηματισμένων προϊόντων.

28. Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με την αρχή της προφυλάξεως, όταν υπάρχει αβεβαιότητα ως προς την ύπαρξη ή την έκταση κινδύνων για την ανθρώπινη υγεία, μπορεί να λαμβάνει προστατευτικά μέτρα χωρίς να χρειάζεται να αναμένει να αποδειχθεί πλήρως η ύπαρξη και η σοβαρότητα των εν λόγω κινδύνων. Από το γεγονός αυτό συνάγει ότι η κυβέρνηση, προκειμένου να δικαιολογήσει το σύστημα προηγούμενης αδειάς υπό το πρίσμα των επιταγών της δημόσιας υγείας, δεν υποχρεούται να αποδείξει επακριβώς και επιστημονικώς την ύπαρξη του κινδύνου που παρουσιάζουν τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας. Αντιθέτως, στην κυβέρνηση απόκειται να αποδείξει τον δυνητικό κίνδυνο που παρουσιάζει η χρήση τους.

10 — Βλ. αποφάσεις της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, Rewe-Zentral (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 321, σκέψη 8), της 19ης Ιουνίου 2003, C-420/01, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2003, σ. I-6445, σκέψη 29), της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-270/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2004, σ. I-1559, σκέψη 21), της 24ης Νοεμβρίου 2005, C-366/04, Schwarz (Συλλογή 2005, σ. I-10139, σκέψη 30).

29. Συναφώς, η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι το σύστημα προηγούμενης αδείας είναι κατάλληλο για την προστασία της δημόσιας υγείας. Το ερώτημα που τίθεται είναι αν μια τέτοιας μορφής προστασία της δημόσιας υγείας είναι αναγκαία ή, με άλλα λόγια, αν τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας στο σύνολό τους αντιπροσωπεύουν έναν τέτοιο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία ώστε να παρίσταται ανάγκη προστασίας μέσω ενός συστήματος προηγούμενης αδείας.

30. Πριν εξετάσω αν ο κίνδυνος που αντιπροσωπεύουν τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας για τη δημόσια υγεία αποδείχθηκε, θα ήθελα να υπογραμμίσω ότι είναι αναγκαίο να γίνει διάκριση μεταξύ του ελέγχου της αναλογικότητας του συστήματος προηγούμενης αδείας σε σχέση με τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας, περί του οποίου πρόκειται στην υπό κρίση υπόθεση, και του ελέγχου της αναλογικότητας συγκεκριμένων αποφάσεων περί απαγορεύσεως της εμπορίας εμπορευμάτων οι οποίες λαμβάνονται κατ' εφαρμογήν του συστήματος αυτού, περί του οποίου επρόκειτο, για παράδειγμα, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2004, Επιτροπή κατά Γαλλίας<sup>11</sup>. Συγκεκριμένα, η ύπαρξη κινδύνου για τη δημόσια υγεία πρέπει να αποδεικνύεται με βάση διαφορετικά στοιχεία στις δύο αυτές περιπτώσεις.

31. Ομοίως, επισημαίνεται ότι η προσφυγή της Επιτροπής δεν αφορά τις αποφάσεις που ελήφθησαν κατ' εφαρμογήν του συστήματος προηγούμενης αδείας και οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την απαγόρευση εμπορίας συγκεκριμένου προϊόντος. Αντιθέτως, αφορά

αποκλειστικώς το σύστημα προηγούμενης αδείας αυτό καθεαυτό.

32. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, ελλείψει εναρμονίσεως και στον βαθμό που υφίστανται αβεβαιότητες στην παρούσα φάση της επιστημονικής έρευνας, εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίζουν για το επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας και ζωής το οποίο προτίθενται να διασφαλίζουν και για το αν θα απαιτούν προηγούμενη έγκριση για τη θέση σε κυκλοφορία τέτοιων προϊόντων, λαμβανομένων πάντως υπόψη των απαιτήσεων της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας<sup>12</sup>.

33. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει, επίσης, ότι εναπόκειται στις εθνικές αρχές που επικαλούνται το άρθρο 30 ΕΚ να αποδεικνύουν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, υπό το φως των εθνικών διατροφικών συνθηκών και λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα της διεθνούς επιστημονικής έρευνας, ότι η κανονιστική ρύθμισή τους είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία των διαλαμβανομένων στην ανωτέρω διάταξη συμφερόντων και, ιδίως, ότι η εμπορία των επίδικων προϊόντων αντιπροσωπεύει υπαρκτό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία<sup>13</sup>.

12 — Βλ. απόφαση της 5ης Μαρτίου 2009, C-88/07, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2009, σ. I-1353, σκέψη 86 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

13 — Βλ. απόφαση της 5ης Μαρτίου 2009, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 (σκέψη 89 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

11 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8 (σκέψεις 49 έως 75).



34. Εκ πρώτης όψεως φαίνεται να υπάρχει μια αντίφαση μεταξύ των ανωτέρω νομολογιακών αρχών. Ενώ, αφενός, κατά την εξέταση της συστήματος προηγούμενης αδειας για τη διάθεση στο εμπόριο τροφίμων αρκεί να αποδεικνύεται ότι υφίστανται αβεβαιότητες στην παρούσα φάση της επιστημονικής έρευνας, αφετέρου, απαιτείται να αποδεικνύεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, λαμβανομένων υπόψη των αποτελεσμάτων της διεθνούς επιστημονικής έρευνας, ότι η εμπορία των επίδικων προϊόντων αντιπροσωπεύει υπαρκτό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

35. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ του συστήματος προηγούμενης αδειας και των συγκεκριμένων αποφάσεων περί απαγορεύσεως της εμπορίας εμπορευμάτων οι οποίες λαμβάνονται κατ' εφαρμογήν του συστήματος αυτού. Κατά την άποψή μου, στην περίπτωση του συστήματος προηγούμενης αδειας αρκεί να αποδεικνύεται ότι υφίστανται αβεβαιότητες στην παρούσα φάση της επιστημονικής έρευνας, ενώ, στην περίπτωση συγκεκριμένων αποφάσεων περί απαγορεύσεως της εμπορίας εμπορευμάτων, πρέπει να αποδεικνύεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, λαμβανομένων υπόψη των αποτελεσμάτων της διεθνούς επιστημονικής έρευνας, ότι η εμπορία των επίδικων προϊόντων αντιπροσωπεύει υπαρκτό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

36. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι η Γαλλική Κυβέρνηση προέβη στην απαιτούμενη απόδειξη της οποίας φέρει το βάρος. Το υπηρεσιακό σημείωμα της AFSSA της 13ης Αυγούστου 2008 και η μελέτη της AFSSA του Απριλίου του 2007 συνιστούν επαρκείς αποδείξεις. Αποδεικνύουν ότι, στην παρούσα φάση της επιστημονικής έρευνας, δεν είναι βέβαιο ότι τα βοηθητικά μέσα

επεξεργασίας είναι αβλαβή για τη δημόσια υγεία.

37. Όσον αφορά το επιχείρημα της Επιτροπής ότι ορισμένες μόνον κατηγορίες βοηθητικών μέσων επεξεργασίας μπορούν να υπόκεινται σε προηγούμενη άδεια, υπό τον όρον ότι η προσφυγή σε ένα τέτοιο σύστημα αφορά συγκεκριμένες περιπτώσεις και θεμελιώνεται επαρκώς επί επιστημονικών δεδομένων για κάθε συγκεκριμένη κατηγορία βοηθητικών μέσων επεξεργασίας, συμφωνώ με το επιχείρημα της Γαλλικής Κυβέρνησης ότι, λαμβανομένης υπόψη της συνεχούς εξελίξεως των μεθόδων παρασκευής, είναι δύσκολο να προκαθοριστούν οι ουσίες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως βοηθητικά μέσα επεξεργασίας και να προσδιοριστούν εκ των προτέρων οι κατηγορίες αβλαβών βοηθητικών μέσων επεξεργασίας.

38. Συμπερασματικά, φρονώ ότι το σύστημα προηγούμενης αδειας για τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας δικαιολογείται από λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας.

*Γ — Διαδικασία περί τροποποιήσεως του θετικού καταλόγου των επιτρεπόμενων βοηθητικών μέσων επεξεργασίας*

39. Η Επιτροπή προσάπτει στο σύστημα κατά το οποίο για τη χρήση των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας απαιτείται προηγούμενη άδεια ότι δεν ανταποκρίνεται στις επιταγές που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου στον εν λόγω τομέα, σύμφωνα

με τις οποίες η διαδικασία που παρέχει στους επιχειρηματίες τη δυνατότητα να επιτύχουν την εγγραφή των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας στον εθνικό πίνακα των επιτρεπόμενων βοηθητικών μέσων επεξεργασίας πρέπει να είναι εύκολα προσιτή και όχι υπέρμετρα χρονοβόρα, ενώ, σε περίπτωση που καταλήγει σε αρνητική απόφαση, πρέπει η απόφαση αυτή να μπορεί να προσβληθεί δικαστικώς.

40. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ρύθμιση η οποία εξαρτά τη διάθεση στο εμπόριο ορισμένων εμπορευμάτων από την προηγούμενη εγγραφή τους σε ένα «θετικό κατάλογο» είναι σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο μόνον εφόσον πληρούνται διάφορες προϋποθέσεις<sup>14</sup>. Σύμφωνα με μία από τις εν λόγω προϋποθέσεις, η ρύθμιση αυτή πρέπει να προβλέπει μια διαδικασία παρέχουσα στους επιχειρηματίες τη δυνατότητα να επιτύχουν την εγγραφή των εμπορευμάτων στον εθνικό θετικό πίνακα των επιτρεπόμενων εμπορευμάτων. Η διαδικασία αυτή πρέπει να είναι εύκολα προσιτή, πράγμα το οποίο προϋποθέτει ότι πρέπει να προβλέπεται ρητά από πράξη γενικής ισχύος, και πρέπει να μην είναι υπέρμετρα χρονοβόρα, ενώ σε περίπτωση που καταλήγει σε αρνητική απόφαση, η οποία πρέπει να αιτιολογείται, πρέπει η απόφαση αυτή να μπορεί να προσβάλλεται δικαστικώς<sup>15</sup>.

41. Κατά την άποψή μου, οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις υπάγονται στα κριτήρια που επιτρέπουν να αξιολογηθεί κατά πόσον η επίμαχη εθνική ρύθμιση συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας.

42. Όπως προανέφερα στο σημείο 19, το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να εξετάσει το προβλεπόμενο από το διάταγμα του 1912 σύστημα προηγούμενης αδείας. Με την απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2004, Επιτροπή κατά Γαλλίας<sup>16</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι, όσον αφορά το διάταγμα του 1912, η διαδικασία που παρέχει στους επιχειρηματίες τη δυνατότητα να επιτύχουν την εγγραφή των εμπορευμάτων στον εθνικό θετικό πίνακα των επιτρεπόμενων εμπορευμάτων δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στο σημείο 35 ανωτέρω.

43. Όσον αφορά το προβλεπόμενο από το διάταγμα του 2001 σύστημα προηγούμενης αδείας, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, ακόμη και αν το εν λόγω διάταγμα προβλέπει διαδικασία επιτρέπουσα την τροποποίηση ή τη συμπλήρωση του καταλόγου των επιτρεπόμενων βοηθητικών μέσων επεξεργασίας, η διαδικασία αυτή δεν ανταποκρίνεται, για διάφορους λόγους, στις απαιτήσεις της νομολογίας του Δικαστηρίου στον συγκεκριμένο τομέα.

44. Πρώτον, η Επιτροπή αναφέρει ότι οι αιτήσεις εγγραφής νέων ουσιών στον κατάλογο των επιτρεπόμενων βοηθητικών μέσων επεξεργασίας αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο, ανεξαρτήτως του αν πρόκειται για

14 — Βλ. αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1992, C-344/90, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1992, σ. I-4719, σκέψεις 8 έως 10 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), της 5ης Φεβρουαρίου 2004, Επιτροπή κατά Γαλλίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8 (σκέψη 25), καθώς και της 19ης Ιουνίου 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers και Andibel, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 (σκέψεις 33 έως 36).

15 — Βλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers και Andibel, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 (σκέψη 35) και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

16 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8 (σκέψεις 36 έως 42).

εθνική ουσία της οποίας η χρήση δεν έχει ακόμη επιτραπεί ή για ουσία η οποία παράγεται και/ή διατίθεται νομίμως ως βοηθητικό μέσο επεξεργασίας σε άλλο κράτος μέλος. Η Γαλλική Κυβέρνηση δεν αμφισβήτησε το στοιχείο αυτό. Εντούτοις, υποστήριξε ότι το γεγονός ότι μια ουσία διατίθεται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος δεν σημαίνει ότι η ουσία αυτή δεν υπόκειται στον έλεγχο της AFSSA και των αρμοδίων γαλλικών αρχών.

45. Δεν νομίζω ότι η προτιμησιακή μεταχείριση, στο πλαίσιο της διαδικασίας χορηγήσεως αδειάς, νέων ουσιών οι οποίες παράγονται και/ή διατίθενται νομίμως ως βοηθητικά μέσα επεξεργασίας σε άλλο κράτος μέλος περιλαμβάνεται μεταξύ των προϋποθέσεων που πρέπει να πληρούνται, προκειμένου να θεωρηθεί σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ρύθμιση η οποία εξαρτά την εμπορία ορισμένων εμπορευμάτων από προηγούμενη άδεια. Το αντίθετο, θα αντέβαινε στην έννοια του συστήματος προηγούμενης αδειάς αυτού καθεαυτού.

46. Δεύτερον<sup>17</sup>, η Επιτροπή εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι, κατά παράβαση της απαιτήσεως περί προσιτής διαδικασίας εγγραφής στον κατάλογο των επιτρεπόμενων μέσων, η υπουργική απόφαση περί καθορισμού των σχετικών με την κατάρτιση των φακέλων των αιτήσεων εγγραφής δεν έχει εκδοθεί. Η Γαλλική Κυβέρνηση αντιτείνει ότι, στις 2 Ιουλίου 2003, η AFSSA δημοσίευσε στον δικτυακό τόπο της το έγγραφο με τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για την κατάρτιση φακέλου σχετικά με τη χρήση βοηθητικών μέσων επεξεργασίας στην ανθρώπινη διατροφή», το οποίο συνιστά εργαλείο παροχής βοήθειας όσον αφορά την παρου-

σίαση των φακέλων των αιτήσεων χορηγήσεως αδειάς.

47. Συμφωνώ απόλυτα με την ανάλυση κατά την οποία η δυνατότητα προσβάσεως στις σχετικές με την κατάρτιση του φακέλου της αιτήσεως εγγραφής πληροφορίες έχει σημασία όσον αφορά τον χαρακτηρισμό της διαδικασίας χορηγήσεως αδειάς ως προσιτής. Επιπλέον, οι προβλεπόμενες από το διάταγμα του 2001 προθεσμίες για την έκδοση αποφάσεως επί της αιτήσεως εγγραφής ορισμένης ουσίας στον κατάλογο των επιτρεπόμενων βοηθητικών μέσων επεξεργασίας αρχίζουν από την ημέρα κατά την οποία ο φάκελος της αιτήσεως είναι πλήρης.

48. Χωρίς να είναι απαραίτητο να αναλυθεί το περιεχόμενο των «Κατευθυντήριων γραμμών για την κατάρτιση φακέλου σχετικά με τη χρήση βοηθητικών μέσων επεξεργασίας στην ανθρώπινη διατροφή», συμφωνώ με την άποψη της Επιτροπής ότι το εν λόγω έγγραφο δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να υποκαταστήσει την προβλεπόμενη από το άρθρο 3 του διατάγματος του 2001 υπουργική απόφαση περί καθορισμού των κανόνων που διέπουν την κατάρτιση των φακέλων των αιτήσεων εγγραφής.

49. Συγκεκριμένα, ο αιτών την εγγραφή μιας ουσίας στον κατάλογο των επιτρεπόμενων βοηθητικών μέσων επεξεργασίας δεν συναλλάσσεται με την AFSSA που είναι ο συντάκτης των «Κατευθυντήριων γραμμών για την

17 — Με σκοπό την καλύτερη κατανόηση, μετέβαλα τη σειρά των επιχειρημάτων της Επιτροπής.

κατάρτιση φακέλου σχετικά με τη χρήση βοηθητικών μέσων επεξεργασίας στην ανθρώπινη διατροφή». Σύμφωνα με το άρθρο 3 του διατάγματος του 2001, ο αιτών υποβάλλει την αίτησή του στη Γενική Διεύθυνση ανταγωνισμού, καταπόνησης και καταστολής των απατών, η οποία αποφαίνεται οριστικά επί της αιτήσεως αυτής. Από την άποψη του αιτούντος, η AFSSA συνιστά απλώς συμβουλευτικό όργανο. Για τον λόγο αυτόν, το έγγραφο της AFSSA δεν έχει, και δεν μπορεί να έχει, δεσμευτική ισχύ έναντι των προσώπων που ζητούν την εγγραφή μιας ουσίας στον κατάλογο των επιτρεπόμενων βοηθητικών μέσων επεξεργασίας.

50. Τρίτον, η Επιτροπή φρονεί ότι η διάρκεια της διαδικασίας, η οποία ανέρχεται σε πέντε περίπου μήνες, κατ' ελάχιστο, θα έπρεπε να μειωθεί αισθητά όσον αφορά ουσίες προερχόμενες από άλλα κράτη μέλη, όπου αυτές επιτρέπονται ως βοηθητικά μέσα επεξεργασίας. Εν πάση περιπτώσει, η διάρκεια της εκ μέρους της διοικήσεως εξετάσεως του φακέλου δεν δικαιολογείται. Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, μια διαδικασία διάρκειας περίπου πέντε μηνών, εκ των οποίων τέσσερις μήνες απαιτούνται για την εκ μέρους της AFSSA αξιολόγηση, δεν είναι υπερβολική.

51. Έχω τη γνώμη ότι η απαίτηση περί περιορισμού της διάρκειας της διαδικασίας χορηγήσεως αδειάς στην περίπτωση των νέων ουσιών που παράγονται και/ή διατίθενται στο εμπόριο νομίμως ως βοηθητικά μέσα επεξεργασίας σε άλλο κράτος μέλος είναι,

όπως και η απαίτηση περί προτιμησιακής μεταχειρίσεως τέτοιων ουσιών, αβάσιμη.

52. Εντούτοις, πρέπει να εξεταστεί αν η διάρκεια της διαδικασίας χορηγήσεως αδειάς μπορεί να θεωρηθεί «εύλογη» κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου<sup>18</sup>.

53. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του διατάγματος του 2001, η διαδικασία χορηγήσεως προηγούμενης αδειάς ολοκληρώνεται, κατά το δυνατόν, εντός πεντάμηνης προθεσμίας. Πάντως, το γράμμα του εν λόγω άρθρου και, ιδίως, η μέθοδος υπολογισμού της προθεσμίας δεν αποκλείουν το ενδεχόμενο υπερβάσεως της προθεσμίας αυτής.

54. Επιπροσθέτως, η προθεσμία αρχίζει από την ημέρα κατά την οποία ο φάκελος της αιτήσεως χορηγήσεως αδειάς είναι πλήρης. Λαμβανομένης υπόψη της ελλείψεως βεβαιότητας όσον αφορά την κατάρτιση του φακέλου, ο χρόνος ενάρξεως της προθεσμίας είναι αόριστος.

55. Τέταρτον, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το διάταγμα του 2001 δεν προβλέπει δυνατότητες ένδικης προστασίας για την περί-

18 — Βλ. παρατεθείσα στην υποσημείωση 15 νομολογία.

πτωση αρνητικής αποφάσεως περί απορρίψεως της αιτήσεως εγγραφής. Η Γαλλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί το γεγονός αυτό. Εντούτοις, υποστηρίζει ότι η απόφαση περί απορρίψεως της εγγραφής δύναται να προσβληθεί ακόμη και αν το διάταγμα του 2001 δεν προσδιορίζει τα ένδικα βοηθήματα που παρέχονται κατά μιας τέτοιας αποφάσεως. Επιπλέον, στο γαλλικό δίκαιο, υφίσταται γενική υποχρέωση ενημερώσεως των διοικουμένων όσον αφορά τα ένδικα βοηθήματα που διαθέτουν καθώς και ως προς τις προϋποθέσεις ασκήσεώς τους.

56. Ως προς το σημείο αυτό, συμφωνώ με το επιχείρημα της Γαλλικής Κυβέρνησης ότι η απαίτηση υπάρξεως δυνατότητας ασκήσεως προσφυγής κατά της αποφάσεως περί απορρίψεως της εγγραφής δεν σημαίνει ότι τα παρεχόμενα κατά της απορριπτικής αυτής αποφάσεως ένδικα βοηθήματα θα έπρεπε να προβλέπονται από το διάταγμα του 2001. Η Γαλλική Κυβέρνηση απέδειξε την ύπαρξη γενικής ρυθμίσεως, ήτοι του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, που διασφαλίζει, κατά τρόπο γενικό, τη δυνατότητα ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος κατά όλων των διοικητικών αποφάσεων.

57. Συμπερασματικά, έχω τη γνώμη ότι το διάταγμα του 2001, καθόσον δεν προβλέπει διαδικασία εύκολα προσιτή και όχι υπέρμετρα χρονοβόρα, παρέχουσα στους επιχειρηματίες τη δυνατότητα να επιτύχουν την εγγραφή των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας στον θετικό εθνικό κατάλογο των επιτρεπόμενων εμπορευμάτων και καθόσον εξαρτά τη διάθεση στο εμπόριο των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας από τη χορήγηση προηγού-

μενης αδείας, δεν είναι σύμφωνο με το κοινοτικό δίκαιο.

58. Λαμβανομένου υπόψη του ότι τόσο το διάταγμα του 1912 όσο και το διάταγμα του 2001 δεν θεσπίζουν, κατά τη γνώμη μου, διαδικασία σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, ο προσδιορισμός του εφαρμοστέου κατά την οικεία ημερομηνία διατάγματος, ήτοι κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάσσεται με την αιτιολογημένη γνώμη, δεν έχει σημασία. Πάντως, φρονώ ότι η ανακοίνωση των γαλλικών αρχών προς τις επιχειρήσεις του τομέα των τροφίμων, που δημοσιεύθηκε στη *Journal officiel de la République française* της 19ης Ιανουαρίου 2002, και κατά την οποία, από της δημοσιεύσεώς της, ουδέν εμποδίζει την εφαρμογή των σχετικών με την κατάθεση των φακέλων και την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας διατάξεων του διατάγματος του 2001, δεν δύναται να έχει δεσμευτική ισχύ έναντι των τρίτων. Το αντίθετο, θα αντέβαινε στην αρχή της ασφάλειας δικαίου που αποτελεί τμήμα της αρχής του κράτους δικαίου.

Δ — Σύστημα προηγούμενης αδείας και ρήτρα αμοιβαίας αναγνωρίσεως

59. Η υπό κρίση προσφυγή εγείρει το ζήτημα αν το κοινοτικό δίκαιο απαιτεί όπως οι εθνικές ρυθμίσεις περιλαμβάνουν ρήτρες αμοιβαίας αναγνωρίσεως.

60. Με την απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 2009, C-110/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας<sup>19</sup>, το Δικαστήριο διευκρίνισε, για μία ακόμη φορά, ότι το άρθρο 28 ΕΚ απηχεί την υποχρέωση τηρήσεως των αρχών της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αμοιβαίας αναγνωρίσεως των προϊόντων που νομίμως κατασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών, καθώς και της υποχρέωσης διασφαλίσεως της ελεύθερης προσβάσεως των κοινοτικών προϊόντων στις εθνικές αγορές. Κατά συνέπεια, οι ρήτρες αμοιβαίας αναγνωρίσεως συνιστούν ένα από τα μέσα με τα οποία διασφαλίζεται η τήρηση της υποχρέωσης που επιβάλλει το άρθρο 28 ΕΚ.

61. Πάντως, το άρθρο 30 ΕΚ επιτρέπει ορισμένες εξαιρέσεις από την υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο 28 ΕΚ. Αυτό σημαίνει ότι η συνιστώσα μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος εθνική ρύθμιση δεν χρειάζεται να περιλαμβάνει ρήτρα αμοιβαίας αναγνωρίσεως, αν τον λόγω εμπόδιο μπορεί να δικαιολογηθεί για έναν από τους λόγους γενικού συμφέροντος που απαριθμεί το άρθρο 30 ΕΚ. Αν η επίμαχη εθνική ρύθμιση περιείχε ρήτρα αμοιβαίας αναγνωρίσεως, δεν θα αποτελούσε μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος.

62. Από την αντιπαραβολή της αποφάσεως της 22ας Οκτωβρίου 1998, C-184/96, Επιτροπή κατά Γαλλίας<sup>20</sup>, προς την

απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-24/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας<sup>21</sup>, θα μπορούσαν να δημιουργηθούν ορισμένες αμφιβολίες. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, η Επιτροπή προσήψε στη Γαλλική Δημοκρατία ότι δεν περιέλαβε ρήτρα αμοιβαίας αναγνωρίσεως στη ρύθμιση την οποία θέσπισε και η οποία συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Ενώ στην πρώτη περίπτωση το Δικαστήριο διαπίστωσε την ύπαρξη παραβάσεως, στη δεύτερη περίπτωση απέρριψε αυτή την αιτίαση περί παραβάσεως. Εντούτοις, οι υποθέσεις αυτές διαφέρουν κατά το ότι ενώ στη δεύτερη περίπτωση η Γαλλική Δημοκρατία απέδειξε ότι η συνιστώσα εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ρύθμισή της δικαιολογούνταν από την προστασία της δημόσιας υγείας, στην πρώτη περίπτωση καμία παρατήρηση δεν διατυπώθηκε σε σχέση με τη δημόσια υγεία.

#### IV — Επί των δικαστικών εξόδων

63. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Γαλλικής Δημοκρατίας και αυτή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

19 — Συλλογή 1998, σ. I-519, σκέψη 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

20 — Συλλογή 1998, σ. I-6197

21 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8.

**V — Πρόταση**

64. Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- Να διαπιστώσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας σε σχέση με τα βοηθητικά μέσα επεξεργασίας και τα τρόφιμα στην παρασκευή των οποίων χρησιμοποιούνται βοηθητικά μέσα επεξεργασίας προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη, όπου παράγονται και/ή διατίθενται στο εμπόριο νομίμως, ένα σύστημα προηγούμενης αδείας το οποίο δεν προβλέπει διαδικασία παρέχουσα στους επιχειρηματίες τη δυνατότητα να επιτύχουν την έγγραφη των βοηθητικών μέσων επεξεργασίας που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη, όπου παράγονται και/ή διατίθενται στο εμπόριο νομίμως, στον εθνικό θετικό κατάλογο των επιτρεπόμενων βοηθητικών μέσων επεξεργασίας και το οποίο αντιβαίνει προς την αρχή της αναλογικότητας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ.
  
- Να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.