ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JEAN-PIERRE WARNER της 18ης Σεπτεμβρίου 1979 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η παρούσα υπόθεση άγεται ενώπιον του Δικαστηρίου με αίτηση του Verwaltungsgericht του Münster για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Αφορά το ζήτημα αν ορισμένοι περιορισμοί, οι οποίοι έχουν εισαχθεί στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επί των εισαγωγών ζωοτροφών, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι δεν περιέχουν σαλμονέλες, συμβιβάζονται προς το κοινοτικό δίκαιο.

Η προσφεύγουσα της δίκης ενώπιον του Verwaltungsgericht είναι η Firma Denkavit Futtermittel GmbH του Warendorf που βρίσκεται στο ομόσπονδο κράτος της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας. Η προσφεύγουσα, εκτός του ότι έχει δικό της εργοστάσιο παραγωγής ζωοτροφών στο Warendorf, έχει εισαγάγει, από το 1961, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προϊόντα που απέκτησε από την ολλανδική εταιρία του ίδιου ομίλου Denkavit Nederlands, BV, Voorhuizen. Τα προϊόντα αυτά είναι δύο ειδών:

1) τροφές χοιριδίων παραγωγής της ίδιας της ολλανδικής εταιρίας και διατιθέμενες στο εμπόριο υπό το σήμα «Denkavit» ή «Rekord»· η ακριβής τους σύνθεση ποικίλλει ανάλογα με την κατάσταση της αγοράς πρώτων υλών σε δεδομένη στιγμή, αλλά τα μόνα ζωικής προελεύσεως συστατικά τους είναι το γάλα σε σκόνη και τα ζωικά λίπη (χοίρειο λίπος ή βόειο λίπος)·

2) συμπυκνωμένο μίγμα από γάλα σε σκόνη και ζωικά λίπη, στην ίδια περίπου αναλογία· πρόκειται για ενδιάμεσο προϊόν που χρησιμοποιείται στην παραγωγή ζωοτροφών με βάση το γάλα, το οποίο η ολλανδική εταιρία προμηθεύεται από γαλακτοκομεία των Κάτω Χωρών.

Στην υπόθεση αυτή, καθού είναι ο Υπουργός Διατροφής, Γεωργίας και Δασών του ομοσπόνδου κράτους της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι μέχρι της ενάρξεως της ισχύος, την 1η Απριλίου 1979, της ομοσπονδιακής νομοθεσίας περί εισαγωγής και διαμετακομίσεως ζωοτροφών ζωικής προελεύσεως, του «Verordnung über die Einfuhr und die Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft und von Knochenmaterial» της 15ης Αυγούστου 1978, η ρύθμιση των θεμάτων αυτών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ανήκε στην αρμοδιότητα των ομοσπόνδων κρατών. Κάθε ομόσπονδο κράτος είχε την δική του νομοθεσία σχετικά, αν και φαίνεται ότι η νομοθεσία ήταν στην πραγματικότητα η ίδια σε όλα τα ομόσπονδα κράτη, με εξαίρεση μερικά ασήμαντα ζητήματα. Κατά την επ' ακροατηρίου συζή-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

τηση ελέχθη ότι τα προβλήματα που ανέκυπταν υπό την προϊσχύσασα νομοθεσία των ομοσπόνδων κρατών θα μπορούσαν να ανακύψουν κατά παρόμοιο τρόπο υπό τη νέα, ομοσπονδιακή, νομοθεσία.

Η εν ισχύι νομοθεσία στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία ήταν ένα κανονιστικό διάταγμα της 18ης Σεπτεμβρίου 1957, το «Viehseuchenverordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Auslande», το οποίο, όπως και η Επιτροπή, θα αναφέρω στο εξής ως «διάταγμα του 1957».

Οι βασικές διατάξεις του διατάγματος περιέχονται στα άρθρα 1 και 2.

Το άρθρο 1 ορίζει τα εξής:

«Οι ζωοτροφές ζωικής προελεύσεως... μπορούν να εισαχθούν στο τελωνειακό έδαφος μόνον κατόπιν προσκομίσεως, κατά την εισαγωγή, πιστοποιητικού των αρμοδίων αρχών του κράτους εξαγωγής, από το οποίο προκύπτει ότι το εμπόρευμα έχει υποβληθεί, κατά ή μετά την αποξήρανση, σε διαδικασία θερμάνσεως η οποία αποκλείει την ενδεχόμενη παρουσία σαλμονελών.»

Το άρθρο 2 όριζε τα εξής:

«1) Οι ζωοτροφές υποβάλλονται, κατά την εισαγωγή, σε επίσημο έλεγχο που διενεργείται από εμπειρογνώμονες κτηνιάτρους σε κρατική υπηρεσία κτηνιατρικού ελέγχου. Μπορούν να εισαχθούν μόνον αφού διαπιστωθεί με βακτηριολογική ανάλυση ότι το εμπόρευμα δεν περιέχει σαλμονέλες.

Για τους σκοπούς του ελέγχου λαμβάνονται δείγματα στις ακόλουθες αναλογίες:

— για ποσότητες από 1 μέχρι 100 σάκων, 5% της ποσότητας,

— για ποσότητες από 101 μέχρι 500 σάκων, 3%,

— για ποσότητες πάνω από 500 σάκων, 2%.

2) Όταν κατά τον, κατά το άρθρο 1, έλεγχο διαπιστώνεται η παρουσία σαλμονελών, οι ζωοτροφές μπορούν να εισαχθούν μόνον αφού υποβληθούν σε διαδικασία θερμάνσεως υπό την επίβλεψη των αρμοδίων αρχών, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την καταστροφή των σαλμονελών.»

Τα άρθρα αυτά προβλέπουν, έτσι, διπλή διασφάλιση: πιστοποιητικό των αρμοδίων αρχών του κράτους εξαγωγής (άρθρο 1) και εξέταση δειγμάτων του εμπορεύματος σε γερμανική κτηνιατρική υπηρεσία πριν από την εισαγωγή (άρθρο 2).

Το αποτέλεσμα των άρθρων αυτών μετριάζεται, ωστόσο, σε ορισμένο βαθμό από το άρθρο 9, κατά το οποίο ο υπουργός έχει το δικαίωμα «να επιτρέπει εξαιρέσεις από την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος διατάγματος όταν η εισαγωγή και η διαμετακόμιση των εμπορευμάτων... δεν ενέχει κίνδυνο εισόδου και εξαπλώσεως επιζωοτιών».

Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι επί δέκα έτη αφ' όταν άρχισε να εισάγει τα εν λόγω προϊόντα από τις Κάτω Χώρες, οι εισαγω-

γές της δεν υποβάλλονταν σε συστηματικό κτηνιατρικό έλεγχο. Από το 1972, όμως, εφαρμόζονταν σχολαστικά επί των εισαγωγών αυτών τα άρθρα 1 και 2 του διατάγματος του 1957.

Το 1976, η προσφεύγουσα υπέβαλε στην υπουργό αίτηση περί εξαιρέσεως, βάσει του άρθρου 9, από τις υποχρεώσεις των άρθρων 1 και 2 ή, επικουρικώς, από τις υποχρεώσεις ενός τουλάχιστον από αυτά τα άρθρα, κατά προτίμηση του άρθρου 2. Προς στήριξη της αιτήσεώς της, η προσφεύγουσα επικαλέστηκε το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ όπως ερμηνεύτηκε από το Δικαστήριο στην υπόθεση 4/75, Rewe-Zentralfinanz κατά Landwirtschaftskammer, ECR σ. 843, υποστηρίζοντας ότι οι υποχρεώσεις των άρθρων 1 και 2 συνιστούσαν μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών, απαγορευόμενα από το άρθρο 30, υπό την επιφύλαξη μόνον των εξαιρέσεων του άρθρου 36 της Συνθήκης. Η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε ότι οι υποχρεώσεις του άρθρου 2 σήμαιναν στην πράξη ότι τα εμπορεύματα παρέμεναν επί τρεις ημέρες στα σύνορα, πράγμα που σήμαινε, με τη σειρά του, ότι δεν μπορούσαν να μεταφερθούν οδικώς, αλλ' ότι έπρεπε να μεταφερθούν σιδηροδρομικώς, διότι η ακινητοποίηση ενός φορτηγού επί τρεις ημέρες θα ήταν αντιοικονομική. Αφετέρου, η σιδηροδρομική μεταφορά ήταν δαπανηρότερη και λιγότερο πρακτική σε σχέση με την απευθείας μεταφορά «από θύρα σε θύρα» με φορτηγό. Η προσφεύγουσα, αναφερόμενη και πάλι στην απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως Rewe-Zentralfinanz, προέβαλε ότι δεν μπορούσε να γίνει επίκληση του άρθρου 36 της Συνθήκης προκειμένου να δικαιολογηθεί η θέσπιση των υποχρεώσεων του άρθρου 2 του διατάγματος του 1957, δεδομένου ότι στην Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία δεν γινόταν συστηματικός έλεγχος των ζωοτροφών εγχωρίας παραγωγής. Περαιτέρω, ενόψει των εχεγγύων που παρείχε το κατά το άρθρο 1 πιστοποιητικό των ολλανδικών αρχών, ήταν αδικαιολόγητη η πρόσθετη πρόβλεψη υποχρεώσεως ελέγχου κατά το άρθρο 2. Και αντιστρόφως, ο κατά το άρθρο 2 έλεγχος θα καθιστούσε άσκοπη των υποχρέωση προσκομίσεως πιστοποιητικού των ολλανδικών αρχών, του οποίου η χορήγηση προϋπέθετε επί πλέον κόπο και έξοδα.

Ακολούθησε αλληλογραφία μεταξύ του υπουργού και των δικηγόρων της προσφεύγουσας, η οποία κατέληξε, στις αρχές του 1977, σε εκ μέρους του υπουργού ειδοποίηση της προσφεύγουσας ότι θα χορηγούνταν άδειες κατά το άρθρο 9 περί εξαιρέσεως των εισαγωγών της από την τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 2, σε κάθε περίπτωση για περίοδο τριών μηνών και για συγκεκριμένο τελωνείο. Προκειμένου να της χορηγηθεί άδεια, η προσφεύγουσα θα έπρεπε να δηλώσει:

(i) ότι οι εισαγόμενες ζωοτροφές δεν περιείχαν συστατικά ζωικής προελεύσεως εκτός από γαλακτοκομικά προϊόντα υπό μορφή σκόνης και ζωικό λίπος·

(ii) ότι τα γαλακτοκομικά προϊόντα είχαν παραχθεί αποκλειστικά από παστεριωμένο γάλα·

(iii) ότι το λίπος είχε θερμανθεί στους 85° Κελσίου τουλάχιστον· και

(iv) ότι η όλη διαδικασία παραγωγής είχε εκτελεστεί ως «ολοκληρωμένη διαδικασία».

Η προσφεύγουσα εξέφρασε αμφιβολίες ως προς το ζήτημα αν οι προϋποθέσεις αυτές συμβιβάζονται προς τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης, με επιφύλαξη, όμως, των νομίμων δικαιωμάτων της προέβη στις δηλώσεις που της ζητήθηκαν εκ μέρους του

υπουργού. Της χορηγήθηκε, έτσι, άδεια στις 15 Μαρτίου 1977.

Η άδεια ανέφερε ρητά ότι χορηγούνταν για περίοδο τριών μηνών και ότι μπορούσε να ανακληθεί οποτεδήποτε, χωρίς αποζημίωση, για λόγους δημοσίας υγείας. Προσδιόριζε ειδικά την ποσότητα καθενός από τα είδη εμπορευμάτων των οποίων την εισαγωγή επέτρεπε (350 τόνοι ζωοτροφές για χοιρίδια «Denkavit» και 50 τόνοι συμπυκνωμένου μίγματος από γάλα σε σκόνη και ζωικά λίπη), την προέλευση των εμπορευμάτων (Κάτω Χώρες), το τελωνείο από το οποίο έπρεπε να εισαχθούν (Oeding), τον προορισμό τους (Warendorf) και τον παραλήπτη τους (που ήταν η προσφεύγουσα). Ανέφερε επίσης, ότι συνοδευόταν από την υποχρέωση προσκομίσεως, κατά την εισαγωγή, πιστοποιητικού κατά τα προαναφερθέντα και, περαιτέρω, από την υποχρέωση εισαγωγής των εμπορευμάτων εντός πλαστικών σάκων οι οποίοι έπρεπε να καταστραφούν μετά τη χρήση.

Για τη χορήγηση της αδείας, επιβλήθηκε τέλος 50 γερμανικών μάρκων, σύμφωνα με τη νομοθεσία περί τελών του ομοσπόνδου κράτους, δηλαδή το «Verwaltungsgebührenordnung» της 9ης Ιανουαρίου 1973.

Στην παρούσα δίκη ενώπιον του Verwaltungsgericht του Münster, η προσφεύγουσα αμφισβητεί το κύρος των περιοριστικών όρων υπό τους οποίους χορηγήθηκε η άδεια, καθώς και τη νομιμότητα του τέλους που επιβλήθηκε για τη χορήγησή της.

Θα θυμάστε ότι η προσφεύγουσα, όταν υπέβαλε αίτηση για τη χορήγηση της αδείας, είχε δηλώσει ότι στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία δεν υπήρχε νομοθεσία για τη συστηματική εξέταση των εγχωρίων ζωοτροφών. Αυτό φαίνεται ορθό· ανέκαθεν, όμως, υπήρχε στη Γερμανία νομοθεσία η οποία προέβλεπε τον υποχρεωτικό έλεγχο της εμπορικής παραγωγής ζωοτροφών που περιέχουν προϊόντα ζωικής προελεύσεως από τις κτηνιατρικές υπηρεσίες. Η ήδη ισχύουσα σχετική νομοθεσία είναι ομοσπονδιακό διάταγμα, το «Verordnung über Behandlung von Futtermitteln tierischer Herkunft bei gewerbsmässiger Herstellung» της 28ης Ιουλίου 1977. Προ της ενάρξεως της ισχύος αυτού του διατάγματος είχε θεσπιστεί παρόμοια ρύθμιση στην Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία με το «Viehseuchenverordnung zur Ausführung des Viehseuchengesetzes» της 24ης Νοεμβρίου 1964.

Στις Κάτω Χώρες δεν υπάρχει τέτοιου είδους νομοθεσία αναγκαστικού χαρακτήρα. Φαίνεται όμως ότι στην πράξη ασκείται και εκεί παρόμοιος έλεγχος επί των επιχειρήσεων, τουλάχιστον όταν παράγουν προς εξαγωγή. Ενώπιον του Verwaltungsgericht προσκομίστηκαν αποδεικτικά στοιχεία όσον αφορά τη σύγκριση μεταξύ της συχνότητας και του λεπτομερειακού χαρακτήρα των ελέγχων που διενεργούνται στις Κάτω Χώρες και στη Γερμανία αντίστοιχα. Από τα αποδεικτικά αυτά στοιχεία (τα οποία έχουν τεθεί υπόψη και του Δικαστηρίου) το Verwaltungsgericht συνήγαγε ότι ο έλεγχος που διενεργούσαν οι ολλανδικές αρχές επί των εγκαταστάσεων της Denkavit Nederlands BV στο Voorthuizen ήταν ασφαλής τουλάχιστον όσο ο έλεγχος των γερμανικών αρχών επί των εγκαταστάσεων που υπάγονταν στη δικαιοδοσία τους.

Το ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το Verwaltungsgericht

Το ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το Verwaltungsgericht έχει τη μορφή μιας μακράς περιόδου η οποία καταλαμβάνει σχεδόν δύο σελίδες.

Αρχίζει με μνεία των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου τις οποίες το Verwaltungsgericht θεωρεί σχετικές με την υπόθεση. Είναι τα άρθρα 9, 30 και 36 της Συνθήκης, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, «περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων» και ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2727/75 του Συμβουλίου, «περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών».

Στη συνέχεια διατυπώνονται δύο ερωτήματα ουσίας.

Το πρώτο αφορά το ζήτημα αν τα άρθρα 1 και 2 του διατάγματος του 1957 συμβιβάζονται καθαυτά προς τις διατάξεις αυτές. Πρόκειται για το ζήτημα αν οι διατάξεις αυτές έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν «να απαιτείται, βάσει κανονιστικής ρυθμίσεως, για την εισαγωγή ζωοτροφών ζωικής προελεύσεως σε κράτος μέλος από άλλο κράτος μέλος, πιστοποιητικό της αρμοδίας αρχής του κράτους εξαγωγής, από το οποίο να προκύπτει ότι οι ζωοτροφές έχουν υποβληθεί σε διαδικασία καταστροφής των σαλμονελών και, περαιτέρω, να μην επιτρέπεται η εισαγωγή παρά μόνον όταν η αρμόδια αρχή του κράτους εισαγωγής έχει διαπιστώσει, κατόπιν βακτηριολογικής έρευνας, ότι το εμπόρευμα δεν περιέχει σαλμονέλες».

Το δεύτερο ερώτημα ουσίας αναφέρεται στο άρθρο 9 του διατάγματος του 1957 και στον τρόπο κατά τον οποίο ο υπουργός άσκησε την κατά το άρθρο αυτό εξουσία του στην περίπτωση της υπό κρίση υποθέσεως. Πρόκειται για το ζήτημα αν οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου στις οποίες αναφέρεται το παραπέμπον δικαστήριο απαγορεύουν να εξαρτάται η έγκριση εξαιρέσεως από τις υποχρεώσεις που αναφέρονται στο πρώτο ερώτημα από την εκτίμηση της αρμοδίας αρχής, στην οποία παρέχεται έτσι η δυνατότητα να επιτρέπει τις εξαιρέσεις αυτές υπό τον όρο:

«— ότι η άδεια χορηγείται προσωρινώς μόνον, ότι μπορεί να ανακληθεί ανά πάσα στιγμή χωρίς αποζημίωση για λόγους προστασίας της υγείας των ζώων, ότι, εξάλλου, σύμφωνα με την αίτηση, δεν ισχύει παρά μόνον για ένα εμπόρευμα ορισμένης ποσότητας και προελεύσεως και μόνον για τη μεταφορά μέσω ορισμένων τελωνείων προς ορισμένους παραλήπτες·

— ότι πρέπει να προσκομίζεται ιδιαίτερο για κάθε ποσότητα εμπορεύματος πιστοποιητικό της κτηνιατρικής υπηρεσίας του κράτους εξαγωγής σχετικά με την σύνθεση και τις μεθόδους επεξεργασίας των ζωοτροφών που πρόκειται να εισαχθούν·

— ότι η εισαγωγή σε πλαστικούς σάκους δεν επιτρέπεται παρά μόνον αν οι σάκοι είναι νέοι και εφόσον μετά την εκκένωση καταστρέφονται αβλαβώς·

— ότι για κάθε άδεια εισπράττεται τέλος ύψους τουλάχιστον πέντε και το πολύ πενήντα γερμανικών μάρκων».

Τέλος, το Δικαστήριο καλείται να πραγματευθεί το ερώτημα υπό την υπόθεση ότι «αφενός μεν μια υγειονομική διάταξη του κράτους εισαγωγής προβλέπει, γενικά για την εθνική παραγωγή, έλεγχο από τις κτηνιατρικές υπηρεσίες των εγκαταστάσεων που χρησιμοποιούνται για τη βιομηχανική παραγωγή ζωοτροφών που περιέχουν προϊόντα ζωικής προελεύσεως, αφετέρου δε δεν υπάρχει ανάλογη διάταξη στο κράτος εξαγωγής, ενώ η εξάγουσα επιχείρηση υποβάλλεται σε έλεγχο από τις αρμόδιες υπηρεσίες τουλάχιστον ανάλογο προς τον διενεργούμενο στο κράτος εισαγωγής».

Ο κανονισμός 804/68 και ο κανονισμός 2727/75

Φαίνεται ότι, αναλόγως της συνθέσεώς τους, οι ζωοτροφές που εισάγει η προσφεύγουσα υπάγονται στην κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων ή στην κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των σιτηρών. Το άρθρο 22 του κανονισμού 804/68 απαγορεύει ρητά την είσπραξη κάθε δασμού ή φορολογικής επιβαρύνσεως ισοδυνάμου αποτελέσματος και την επιβολή ποσοτικών περιορισμών ή μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος «στο εσωτερικό εμπόριο της Κοινότητος». Το Verwaltungsgericht θεώρησε ότι παρόμοια — σιωπηρή — απαγόρευση περιέχει και ο κανονισμός 2727/75. Όπως επισήμανε, ωστόσο, η Επιτροπή, ορθότερη είναι η άποψη κατά την οποία διατάξεις όπως το άρθρο 22 του κανονισμού 804/68 περιέχονταν στους προγενέστερους κανονισμούς περί κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών διότι τα άρθρα της Συνθήκης που αναφέρονται στην κατάργηση των εμποδίων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο (ιδίως τα άρθρα 9 και 30) δεν απέκτησαν άμεση ισχύ παρά κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου. Τώρα που τα άρθρα αυτά ισχύουν άμεσα, διατάξεις όπως το άρθρο 22 έχασαν κάθε νόημα, καθόσον δεν προσθέτουν τίποτε στις ρυθμίσεις της Συνθήκης.

Το άρθρο 9 της Συνθήκης

Το άρθρο 9, το οποίο απαγορεύει τους εισαγωγικούς και εξαγωγικούς δασμούς και όλες τις φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος μεταξύ των κρατών μελών, δεν μπορεί φυσικά να εφαρμοστεί παρά μόνον όσον αφορά το τέλος που επιβάλλεται για την άδεια την οποία χορήγησε ο υπουργός στην προσφεύγουσα.

Κατά παγία νομολογία του Δικαστηρίου, η έννοια της φορολογικής επιβαρύνσεως ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμό περιλαμβάνει κάθε επιβάρυνση η οποία επιβάλλεται κατά την εισαγωγή εμπορευμάτων, εκτός αν η επιβάρυνση αυτή επιβάλλεται δυνάμει γενικού συστήματος εσωτερικής φορολογίας, το οποίο εφαρμόζεται εξίσου επί των εισαγωγών και επί των εγχωρίων προϊόντων ή αν αποτελεί πράγματι πληρωμή για παρασχεθείσες στον εισαγωγέα υπηρεσίες, πράγμα που δεν συμβαίνει στην περίπτωση των ελέγχων οι οποίοι επιβάλλονται για λόγους δημοσίου συμφέροντος· για παράδειγμα, βλ. υπόθεση 29/72, Marimex κατά Amministrazione finanziaria italiana, ECR 1972, σ. 1309· υπόθεση 39/73, Rewe-Zentralfinanz κατά Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, ECR 1973, σ. 1039· υπόθεση 63/74, Cadsky κατά Istituto Nazionale per il Commercio Estero, ECR 1975, σ. 281· υπόθεση 87/75, Bresciani κατά Amministrazione Italiana delle Finanze, ECR 1976, σ. 129· υπόθεση 35/76, Simmenthal κατά Ministero delle Finanze italiano, ECR 1976, σ. 1871.

Είμαι, επομένως, της γνώμης ότι, ακόμα και αν υποτεθεί, υπέρ της απόψεως του υπουργού, ότι το σύστημα χορηγήσεως αδειών το οποίο εφαρμόζει βάσει του άρθρου 9 της διατάγματος του 1957 και οι όροι από τους οποίους συνοδεύεται η άδεια που χορήγησε στην προσφεύγουσα είναι κατά τα άλλα έγκυροι, δεν μπορεί να επιβληθεί κανενός είδους τέλος για τη χορήγηση τέτοιας άδειας. Ο υπουργός δεν επιχείρησε, άλλωστε, να υποστηρίξει αντίθετη άποψη ενώπιον του Δικαστηρίου.

Τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης

Η υπόθεση συζητήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου με βάση τη θέση ότι αναμφίβολα τα άρθρα 1, 2 και 9 του διατάγματος του 1957 συνιστούσαν μέτρα ισοδυνάμου απο-

τελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, απαγορευόμενα κατά το άρθρο 30 της Συνθήκης εκτός αν υπάγονταν στην εξαίρεση του άρθρου 36.

Κατά τη γνώμη μου, είναι σαφές ότι η άποψη αυτή ήταν ορθή όσον αφορά τα άρθρα 2 και 9. Υπάρχει πλούσια νομολογία υπέρ της απόψεως ότι οι συστηματικοί έλεγχοι επί των εισαγωγών για λόγους δημοσίας υγείας συνιστούν μέτρα αυτού του είδους· για παράδειγμα βλ. υπόθεση 4/75, Rewe-Zentralfinanz κατά Landwirtschaftskammer, ECR 843 και υπόθεση 35/76, Simmenthal κατά Ministero delle Finanze italiano, ECR 1976, σ. 1871. Πλούσια νομολογία υπάρχει επίσης υπέρ της απόψεως ότι κάθε σύστημα αδειών εισαγωγής συνιστά τέτοιο μέτρο· για παράδειγμα βλ. υποθέσεις 51 έως 54/71, International Fruit Co. κατά Produktschap Groenten en Fruit, ECR 1971, σ. 1107, και υπόθεση 41/76, Donckerwolke κατά Procureur de la République, ECR 1976, σ. 1921· επίσης, υπόθεση 82/77, Openbaar Ministerie του Βασιλείου των Κάτω Χωρών κατά Van Tiggele, ECR 1978, σ. 25, όπου κρίθηκε ότι ένα σύστημα κατά το οποίο ο έμπορος βρίσκεται στην ανάγκη να ζητήσει να εξαιρεθεί από την εφαρμογή μέτρου ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό συνιστά αυτό το ίδιο τέτοιο μέτρο.

Το πράγμα δεν είναι, όμως, τόσο σαφές όσον αφορά το άρθρο 1 του διατάγματος του 1957. Καθ' όσον γνωρίζω, το Δικαστήριο σε καμιά υπόθεση δεν έχει κρίνει ότι η υποχρέωση να συνοδεύονται τα εμπορεύματα από πιστοποιητικό με το τάδε ή το δείνα περιεχόμενο συνιστά κατ' ανάγκη μέτρο το οποίο εκ πρώτης όψεως απαγορεύεται κατά το άρθρο 30. Δεν μου φαίνεται δε ότι μπορεί να γίνει δεκτό πως πρέπει κατ' αρχήν να έχει το πράγμα έτσι. Υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες η υποχρέωση να συνοδεύονται τα εμπορεύματα από πιστοποιητικό αποσκοπεί και λειτουργεί ως διευκόλυνση μάλλον παρά ως εμπόδιο για το εμπόριο. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο η υποχρέωση αυτή επιβάλλεται συχνά από το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα σχετικά, επί του οποίου επέστησε την προσοχή ο υπουργός, αποτελούν τα υγειονομικά πιστοποιητικά που προβλέπουν οι οδηγίες του Συμβουλίου 64/432/ΕΟΚ «περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών βοοειδών και χοιροειδών» και 64/433/ΕΟΚ «περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων». Στην υπόθεση 8/74, Procureur du Roi κατά Dassonville, ECR 1974, σ. 837, το Δικαστήριο άφησε επίτηδες αναπάντητο το ερώτημα αν η υποχρέωση προσκομίσεως πιστοποιητικού προελεύσεως, όταν επιβάλλεται εύλογα προς προστασία του καταναλωτή και νόμιμη διεξαγωγή του εμπορίου, δεν εμπίπτει, εν γένει, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30 ή εμπίπτει μεν, αλλά υπάγεται στην εξαίρεση του άρθρου 36. Και στην υπόθεση 2/78, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου, ECR 1979, σ. 1761, το Δικαστήριο επίσης δεν θεώρησε απαραίτητο να ασχοληθεί με το ζήτημα αυτό. Με βάση τη μέχρι τούδε νομολογία, μπορεί να λεχθεί, νομίζω, ότι η υποχρέωση να συνοδεύονται τα εμπορεύματα από πιστοποιητικό συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό απαγορευόμενο κατά το άρθρο 30 όταν η επιβολή της υποχρεώσεως αυτής δεν δικαιολογείται· το ίδιο συμπέρασμα μπορεί να συναχθεί από την υπόθεση Donckerwolcke και από τις υποθέσεις που ακολούθησαν, υπόθεση 52/77, Cayrol κατά Rovoira, ECR 1977, σ. 1977, σ. 2261, και υπόθεση 179/78, Procureur de la République κατά Rivoira, ECR 1979, σ. 1147.

Κατά τη δική μου άποψη, όταν η υποχρέωση προσκομίσεως πιστοποιητικού είναι δικαιολογημένη, βρίσκεται τελείως εκτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 30. Εν πάση περιπτώσει, όμως, αμφιβάλλω αν, στην περίπτωση πιστοποιητικού που να βεβαιώνει ότι το εμπόρευμα έχει υποστεί επεξεργασία η οποία εγγυάται ότι δεν περιέχει παθογό-

να στοιχεία, έχει ιδιαίτερη σημασία αν η σχετική υποχρέωση θα θεωρηθεί ότι βρίσκεται τελείως εκτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 30, αν η επιβολή της είναι δικαιολογημένη, ή ότι ναι μεν εμπίπτει prima facie στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30, υπάγεται όμως στην εξαίρεση του άρθρου 36 εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου αυτού. Νομίζω ότι το κριτήριο πρέπει να είναι το ίδιο και στις δύο περιπτώσεις, διότι δύσκολα θα μπορούσε να θεωρηθεί δικαιολογημένη η υποχρέωση προσκομίσεως τέτοιου είδους πιστοποιητικού όταν κάτι τέτοιο δεν είναι απαραίτητο για την προστασία της υγείας ή της ζωής των ανθρώπων ή των ζώων ή όταν αποτελεί μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

Όσον αφορά το άρθρο 36, η προσφεύγουσα αναπτύσσει δύο ειδών επιχειρήματα.

Κατ' αρχάς, επικαλείται την απόφαση επί της υποθέσεως 5/77, Tedeschi κατά Denkavit, ECR 1977, σ. 1555, όπου το Δικαστήριο δέχεται τα εξής:

«Όταν κατ' εφαρμογή του άρθρου 100 της Συνθήκης, οι κοινοτικές οδηγίες προβλέπουν εναρμόνιση των μέτρων που είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της προστασίας της υγείας των ζώων και των προσώπων και όταν προβλέπουν διαδικασίες ελέγχου της τηρήσεώς τους, η προσφυγή στο άρθρο 36 δεν δικαιολογείται πλέον, οι δε κατάλληλοι έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται και τα μέτρα προστασίας πρέπει να λαμβάνονται εντός του πλαισίου των οδηγίων εναρμονίσεως» (σκέψη 35 της αποφάσεως).

Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι τα προβλήματα υγείας των ανθρώπων και των ζώων τα οποία έχουν σχέση με το εμπόριο ζωοτροφών εντός της Κοινότητος ανήκουν σε πεδίο, το οποίο ρυθμίζεται ήδη εξαντλητικά από οδηγίες περί εναρμονίσεως, οι οποίες έχουν εκδοθεί βάσει του άρθρου 100 της Συνθήκης, κατά τρόπο ώστε δεν επιτρέπεται πλέον η επίκληση του άρθρου 36 σχετικά με τα προβλήματα αυτά.

Ο υπουργός και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι ο ισχυρισμός αυτός είναι αβάσιμος. Συμφωνώ κι εγώ μαζί τους.

Δεν έχω την πρόθεση να σπαταλήσω το χρόνο σας αναλύοντας όλα τα ψηφίσματα και τις οδηγίες του Συμβουλίου που αναφέρονται στη Διάταξη περί παραπομπής ή των οποίων έγινε επίκληση κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου αναπτυχθείσα επιχειρηματολογία, δεδομένου ότι η προσφεύγουσα, καθ' όσον αντιλαμβάνομαι, στηρίζει βασικά την επιχειρηματολογία της αφενός σε ψήφισμα του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 1974 (OJ C 92/2 της 6ης Αυγούστου 1974), το οποίο προαγγέλλει, μεταξύ άλλων, την εκ μέρους του Συμβουλίου υιοθέτηση προτάσεων σχετικά με την «εμπορία απλών ζωοτροφών» και την «εμπορία συνθέτων ζωοτροφών», και αφετέρου σε δύο οδηγίες τις οποίες εξέδωσε το Συμβούλιο βάσει του ψηφίσματος αυτού. Πρόκειται για τις οδηγίες 77/101/ΕΟΚ, της 23ης Νοεμβρίου 1976, «περί της εμπορίας των απλών ζωοτροφών», και 79/373/ΕΟΚ, της 2ας Απριλίου 1979, «περί της εμπορίας των συνθέτων ζωοτροφών». Όπως επισήμαναν ο υπουργός και η Επιτροπή, στην τελευταία αυτή οδηγία πρέπει να θεωρηθεί ότι υπάγονται και οι ζωοτροφές που εισήγαγε η προσφεύγουσα από τις Κάτω Χώρες.

Όχι μόνον η οδηγία 79/373 εκδόθηκε αφού συνέβησαν τα πραγματικά περιστατικά της

παρούσας υπόθεσης, αλλά και τα κράτη μέλη, δυνάμει του άρθρου 16 της οδηγίας αυτής, πρέπει να θέσουν σε ισχύ μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1981 τις απαραίτητες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς αυτήν. Υπ' αυτές τις συνθήκες, παρά την εύστοχη και ευφυή επιχειρηματολογία περί του αντιθέτου, την οποία ανέπτυξε η προσφεύγουσα, δεν νομίζω ότι η ύπαρξη της οδηγίας μπορεί να καταστήσει δυνατή εν προκειμένω την εφαρμογή της αρχής που διατύπωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση Tedeschi κατά Denkavit. Δεν χρειάζεται, συνεπώς, κατά τη γνώμη μου, να εξεταστεί ένα άλλο επιχείρημα που διατυπώθηκε εκ μέρους του υπουργού και της Επιτροπής, κατά το οποίο οι οδηγίες 77/101 και 79/373 δεν αφορούν τα μέτρα προστασίας κατά της παρουσίας παθογόνων στοιχείων στις ζωοτροφές.

Επικουρικώς, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, υπό τις περιστάσεις της παρούσας υπόθεσης, το άρθρο 36 της Συνθήκης δεν επιτρέπει ούτε την εφαρμογή διπλών μέτρων προστασίας, όπως τα προβλεπόμενα από τα άρθρα 1 και 2 του διατάγματος του 1957, ούτε τη θέσπιση συστήματος αδειών με χρονικά περιορισμένη ισχύ ή συστήματος αδειών, ακόμα και χωρίς χρονικό περιορισμό, οι οποίες περιέχουν όρους όπως οι επιβληθέντες από τον υπουργό στην προσφεύγουσα. Κατά την προσφεύγουσα, το άρθρο 36 επιτρέπει, το πολύ, τη δειγματοληψία, δεδομένου ότι η βασική διασφάλιση για τις γερμανικές αρχές πρέπει να έγκειται στη διατήρηση επικοινωνίας με τις ολλανδικές αρχές όσον αφορά τη φύση και την έκταση των ελέγχων που διενεργούν στις εγκαταστάσεις της Denkavit Nederlands BV. Στοιχεία υπέρ της απόψεως αυτής περιέχονται στο άρθρο 5 της Συνθήκης και στην απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως 104/75, De Peijper, ECR 1976, σ. 613 (σκέψη 27).

Θεωρώ, ωστόσο, απαραίτητο, στο σημείο αυτό της υποθέσεως να επανέλθω σε ορισμένες βασικές αρχές.

Μία από τις βασικές αυτές αρχές υπαινίχθηκα μόλις προ ολίγου. Όπως επανέλαβε πρόσφατα το Δικαστήριο στην απόφαση επί της υποθέσεως 153/78, Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ECR 1979, σ. 2555, το κριτήριο του κύρους, βάσει του άρθρου 36, μέτρων τα οποία λαμβάνει ένα κράτος μέλος προς προστασία της υγείας ή της ζωής των ανθρώπων ή των ζώων (ή, στην υπόθεση εκείνη, των φυτών) είναι αν τα μέτρα αυτά «δικαιολογούνται», δηλαδή «είναι απαραίτητα προς τον σκοπό αυτό. Θα ήθελα να προσθέσω (παραθέτοντας τις σκέψεις 17 και 18 της αποφάσεως επί της υποθέσεως De Peijper) ότι:

«Μια εθνική κανονιστική ρύθμιση ή πρακτική δεν εμπίπτει στην εξαίρεση του άρθρου 36 εφόσον η υγεία και ζωή των ανθρώπων μπορούν να προστατευτούν κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό με μέτρα που περιορίζουν λιγότερο τις εμπορικές ανταλλαγές εντός της Κοινότητος.

Ειδικότερα, δεν μπορεί να γίνει επίκληση του άρθρου 36 προκειμένου να δικαιολογηθούν κανονιστικές ρυθμίσεις ή πρακτικές, ακόμα και αν είναι ενδεδειγμένες, των οποίων τα περιοριστικά στοιχεία εξηγούνται βασικά από τη μέριμνα για την ελάφρυνση της επιβαρύνσεως της διοικήσεως ή των δημοσίων δαπανών, εκτός αν, σε περίπτωση ελλείψεως των κανονιστικών αυτών ρυθμίσεων ή πρακτικών, η επιβάρυνση ή οι δαπάνες αυτές θα υπερέβαιναν προφανώς τα όρια του δυναμένου λογικώς να απαιτηθεί.»

Πρέπει να προστεθεί ότι — όπως είναι προφανές — τέτοιου είδους κανόνες ή πρακτικές δεν μπορούν να «δικαιολογούνται» κατά το άρθρο 36 εφόσον αποτελούν «μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών».

Δεύτερον, όταν το κύρος μέτρων τα οποία έχει λάβει ένα κράτος μέλος προς προστασία της υγείας ή της ζωής των ανθρώπων ή των ζώων (ή των φυτών) αμφισβητείται ενώπιον δικαστηρίου του κράτους μέλους αυτού, εναπόκειται στο δικαστήριο αυτό να εφαρμόσει το κριτήριο υπό το φως όλων των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως, συμπεριλαμβανομένων των ρυθμίσεων της ισχύουσας εντός του κράτους αυτού νομοθεσίας και των βάσει αυτής προεχόντων παραγόντων. Στο πλαίσιο δίκης για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης, το Δικαστήριο δεν μπορεί να προχωρήσει πέρα από το να επαναλάβει το κριτήριο, χωρίς να υπερβεί τη δικαιοδοσία του· μπορεί, το πολύ, να υποδείξει στο εθνικό δικαστήριο ποια στοιχεία πρέπει ή δεν πρέπει να λάβει υπόψη κατά την εφαρμογή του κριτηρίου.

Τρίτον, η εθνική αρχή η οποία επικαλείται το άρθρο 36 έχει πάντοτε το βάρος της αποδείξεως ότι τα μέτρα τα οποία επιχειρεί να δικαιολογήσει βάσει του άρθρου αυτού δικαιολογούνται πράγματι, δηλαδή ότι πληρούν τις προϋποθέσεις του κριτηρίου. Αυτό γίνεται, νομίζω, σιωπηρώς δεκτό σε πολλές αποφάσεις του Δικαστηρίου, συμπεριλαμβανομένης της αποφάσεως επί της υποθέσεως 153/78. Δεν νομίζω, επομένως, ότι το Δικαστήριο μπορεί να απαντήσει στο ερώτημα που του υπέβαλε το Verwaltungsgericht του Münster τόσο λεπτομερώς όσο είναι διατυπωμένο το ερώτημα. Νομίζω, όμως, ότι μπορεί να δώσει στο Verwaltungsgericht χρήσιμες κατευθύνσεις, ιδίως υπό το φως των λεχθέντων εκ μέρους του υπουργού.

Εκτός από παρατηρήσεις γενικής φύσεως όσον αφορά τους σοβαρούς κινδύνους για την υγεία των ανθρώπων και των ζώων τους οποίους ενέχει η πιθανή παρουσία σαλμονελών στις ζωοτροφές, δεν επιχειρήθηκε εκ μέρους του υπουργού να δικαιολογηθούν ενώπιον του Δικαστηρίου τα διπλά μέτρα προστασίας των άρθρων 1 και 2 του διατάγματος του 1957. Αναφέρθηκε μια περίπτωση κατά την οποία, το 1976, κατά την ανάλυση δείγματος από ποσότητα ζωοτροφών, την οποία είχε εισαγάγει η προσφεύγουσα, διαπιστώθηκε η παρουσία σαλμονελών, του περιστατικού όμως αυτού δεν έγινε ειδικώς επίκληση προς δικαιολόγηση των διπλών μέτρων προστασίας. Η ορθότητα, εξάλλου, του πορίσματος της αναλύσεως αυτής αμφισβητείται από την προσφεύγουσα. Οι ισχυρισμοί τους οποίους προέβαλε ο υπουργός επ' αυτού του σημείου της υποθέσεως αφορούσαν — εκτός αν τους παρανόησα — μόνον τους όρους και τις προϋποθέσεις της αδείας που χορηγήθηκε στην προσφεύγουσα.

Από την Επιτροπή μάθαμε ότι, κατά τις πληροφορίες της, σε όλα τα άλλα κράτη μέλη γίνεται διάκριση μεταξύ των ζωοτροφών των οποίων τα μόνα συστατικά ζωικής προελεύσεως είναι το γάλα σε σκόνη και οι λιπαρές ουσίες και των ζωοτροφών οι οποίες περιέχουν άλλα συστατικά ζωικής προελεύσεως. Σε όλα αυτά τα κράτη μέλη, με εξαίρεση την Ιταλία, οι εισαγωγείς ζωοτροφών της πρώτης κατηγορίας δεν υπόκεινται σε κανένα περιορισμό. Αυτό συμβαίνει επειδή τόσο η παραγωγή του γάλακτος σε σκόνη όσο και η εξαγωγή των λιπαρών ουσιών προϋποθέτουν θέρμανση του προϊόντος μέχρι τη θερμοκρασία που απαιτείται για την καταστροφή όλων των υπαρχουσών σαλμονελών. Η Ιταλία, όπως φαίνεται, προβλέπει ότι τέτοιου είδους ζωοτροφές πρέπει, κατά την εισαγωγή τους, να συνοδεύονται από πιστοποιητικό που να βεβαιώνει ότι έχουν υποβληθεί σε κατάλληλη διαδικασία καταστροφής των σαλμονελών. Όταν έθεσα το ζήτημα αυτό στον εκπρόσωπο του υπουργού κατά την επ' ακροατη-

ρίου διαδικασία, συμφώνησε ότι η διαδικασία παραγωγής στην οποία αναφέρθηκε η Επιτροπή ήταν αρκετή για την καταστροφή των σαλμονελών και είπε ότι το μόνο που ζητούσε ο υπουργός ήταν η επιβεβαίωση ότι η διαδικασία αυτή είχε πράγματι εφαρμοστεί — πράγμα που φάνηκε να συνηγορεί μάλλον υπέρ της ανάγκης να συνοδεύεται το εμπόρευμα από πιστοποιητικό, παρά υπέρ της ανάγκης προβλέψεως διπλών μέτρων προστασίας.

Όσον αφορά την ανάγκη προσκομίσεως πιστοποιητικού, ο υπουργός είπε ότι στις Κάτω Χώρες δεν γίνεται συστηματικός έλεγχος των επιχειρήσεων που παράγουν ζωοτροφές όπως απαιτεί η γερμανική νομοθεσία, ότι στις Κάτω Χώρες διενεργούνται έλεγχοι από τις κρατικές αρχές μόνον όταν και στο βαθμό που αυτό απαιτείται από τις σχετικές ρυθμίσεις των χωρών στις οποίες πρόκειται να εξαχθούν οι ζωοτροφές και ότι, επομένως, οι γερμανικές αρχές μπορούσαν να είναι βέβαιες ότι οι ζωοτροφές που εισάγονται από τις Κάτω Χώρες είναι ακίνδυνες όπως οι παραγόμενες στη Γερμανία, απαιτώντας μόνο την προσκόμιση πιστοποιητικού των ολλανδικών αρχών. Οι δηλώσεις αυτές δεν αντιφάσκουν, φυσικά, προς το συμπέρασμα του Verwaltungsgericht, κατά το οποίο οι έλεγχοι των ολλανδικών αρχών (όποτε γίνονται) παρέχουν εξασφάλιση τουλάχιστον όπως οι έλεγχοι που γίνονται στην Γερμανία.

Όσον αφορά τους άλλους όρους τους οποίους περιέχει η άδεια της προσφεύγουσας, οι εξηγήσεις τις οποίες παρέσχε ο υπουργός έχουν, περιληπτικά, ως εξής:

Ως προς την υποχρέωση να αναφέρεται στην άδεια η ποσότητα καθενός από τα είδη ζωοτροφών των οποίων επιτρέπεται η εισαγωγή, ελέχθη ότι δεν συνιστά περιορισμό του εμπορίου διότι η ποσότητα καθορίστηκε από την ίδια την προσφεύγουσα. Επ' αυτού η προσφεύγουσα απάντησε ότι το να πρέπει να αποφασιστεί εκ των προτέρων ποια ποσότητα θα εισαχθεί για περίοδο τριών μηνών συνιστά περιορισμό του εμπορίου διότι καθιστά δυσχερή την ταχεία ικανοποίηση απροβλέπτων παραγγελιών.

Ο περιορισμός της διαρκείας της ισχύος της αδείας σε τρεις μήνες δικαιολογήθηκε κατά τρόπο μάλλον αόριστο, τον οποίο δεν κατόρθωσα, ομολογώ, να κατανοήσω.

Η υποχρέωση μνείας της προελεύσεως των εμπορευμάτων εξηγήθηκε ως απαραίτητη προκειμένου να εμποδιστεί η κατάχρηση της αδείας. Αυτό είναι μάλλον κατανοητό εφόσον γίνει δεκτή η ανάγκη να προβλέπεται άδεια εν γένει.

Η υποχρέωση μνείας του τελωνείου μέσω του οποίου πρόκειται να εισαχθούν τα εμπορεύματα, του προορισμού τους και της ταυτότητας του παραλήπτη τους εξηγήθηκε ως απαραίτητη προκειμένου να καταστεί δυνατή η εξατομίκευση και, εφόσον παραστεί ανάγκη, ο εντοπισμός των εισαγομένων εμπορευμάτων, κατά τρόπο ώστε να μπορούν να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα σε περίπτωση επιδημίας σαλμονελώσεως. Δεν διευκρινίστηκε, ωστόσο, αν στη Γερμανία ίσχυαν αντίστοιχες διατάξεις οι οποίες επέτρεπαν τον εντοπισμό ζωοτροφών εγχωρίας παραγωγής σε περίπτωση τέτοιας επιδημίας.

Ο υπουργός δεν είπε τίποτα σχετικά με τις υποχρεώσεις που αναφέρονται στη συσκευασία των εμπορευμάτων και ειδικότερα σχετικά με το ζήτημα αν παρόμοιες υποχρεώσεις επιβάλλονται και για τις ζωοτροφές εγχώριας παραγωγής. Είναι όμως σωστό να μνημονευθεί το άρθρο 4, παρά-

γραφος 1, της οδηγίας 79/373 που προβλέπει — με εξαιρέσεις — ότι:

«Τα κράτη μέλη ορίζουν ότι οι σύνθετες ζωοτροφές δεν επιτρέπεται να διατίθενται στο εμπόριο παρά μόνο σε κλειστές συσκευασίες ή δοχεία. Τα κράτη μέλη ορίζουν ότι οι συσκευασίες ή τα δοχεία κλείνονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε κατά το άνοιγμα να καταστρέφεται το κλείσιμό τους και να μην μπορεί να ξαναχρησιμοποιηθεί.»

Νομίζω, επομένως, ότι μπορεί να θεωρηθεί γενικά αποδεκτό ότι η πρόβλεψη τέτοιων υποχρεώσεων είναι αναγκαία.

Συμπέρασμα

Ενόψει των προεκτεθέντων, είμαι της γνώμης ότι το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει στο ερώτημα που του υπέβαλε το Verwaltungsgericht ως εξής:

1) Τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν κάθε μέτρο που εμποδίζει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, το οποίο επιβάλλεται προς προστασία της υγείας ή της ζωής των ανθρώπων ή των ζώων, εφόσον υπερβαίνει το μέτρο που φαίνεται ότι είναι απαραίτητο για την προστασία αυτή. Η εξαίρεση αυτή δεν εφαρμόζεται:

   α) επί εθνικών κανόνων ή πρακτικών που εξυπηρετούν το σκοπό αυτό, εφόσον ο σκοπός θα μπορούσε να επιτευχθεί αποτελεσματικά με μέτρα τα οποία περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο (συμπεριλαμβανομένης, εφόσον είναι δυνατόν, της συνεργασίας μεταξύ των αρχών των κρατών μελών)·

   β) επί εθνικών κανόνων ή πρακτικών οι οποίες, και αν ακόμα είναι καθαυτές σκόπιμες, έχουν ως κύριο προορισμό την ελάφρυνση, από άποψη διοικητικής επιβαρύνσεως, των αρμοδίων αρχών, εκτός εάν, σε περίπτωση ελλείψεως των κανόνων ή πρακτικών αυτών, η σχετική επιβάρυνση θα καθίστατο παράλογη·

   γ) επί εθνικών κανόνων ή πρακτικών που αποτελούν μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

2) Όταν το κύρος μέτρων τα οποία ένα κράτος μέλος θεσπίζει προς προστασία της υγείας ή της ζωής των ανθρώπων ή των ζώων αμφισβητείται ενώπιον δικαστηρίου του κράτους μέλους αυτού, εναπόκειται στο δικαστήριο αυτό να προσδιορίσει, υπό το φως όλων των σχετικών περιστάσεων, αν και σε ποιο βαθμό η εξαίρεση εφαρμόζεται επί των μέτρων αυτών ή επί ορισμένων από

αυτά, λαμβάνοντας υπόψη ότι το βάρος της αποδείξεως της εφαρμογής της εξαιρέσεως το φέρει όποιος την επικαλείται. Οι σχετικές περιστάσεις μπορούν να αναφέρονται στη φύση των οικείων εμπορευμάτων και το είδος της διαδικασίας παραγωγής, στις διάφορες ρυθμίσεις της ισχύουσας στο κράτος αυτό νομοθεσίας σχετικά με τέτοιου είδους εμπορεύματα εισαγόμενα και εγχώρια, αντίστοιχα, στις συνθήκες που επικρατούν σε άλλα κράτη μέλη από τα οποία εισάγονται τέτοιου είδους εμπορεύματα και στις ρυθμίσεις σχετικών κοινοτικών νομοθετικών κειμένων.

3) Το άρθρο 9 της Συνθήκης έχει την έννοια ότι, ακόμα και όταν αποδεικνύεται ότι ένα σύστημα αδειών εισαγωγής δικαιολογείται λόγω του ότι εμπίπτει στην εξαίρεση, δεν μπορεί να επιβάλλεται κανενός είδους επιβάρυνση για τη χορήγηση αδείας βάσει του συστήματος αυτού.

4) Οι διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 και του κανονισμού (ΕΟΚ) 2727/75 δεν προσθέτουν τίποτε, από καμιά άποψη, στις διατάξεις της Συνθήκης.