ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 14ης Ιουνίου 1988 *

Στην υπόθεση 29/87,

η οποία έχει ως αντικείμενο αίτηση του Østre Landsret της Κοπεγχάγης, προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Dansk Denkavit ApS

και

Δανικού Υπουργείου Γεωργίας,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 70/524 του Συμβουλίου, περί των προσθέτων υλών στη διατροφή των ζώων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 60), όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 73/103 του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 1973 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 176), στη συνέχεια δε με τη δεύτερη οδηγία 75/296 του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/012, σ. 92),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα)

συγκείμενο από τους O. Due, πρόεδρο τμήματος, K. Bahlmann και T. F. O'Higgins, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Darmon
γραμματέας: H. A. Rühl, υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, εκπροσωπούμενη από την Karen Dyekjaer-Hansen, δικηγόρο Κοπεγχάγης,

* Γλώσσα διαδικασίας: η δανική.

— η δανική κυβέρνηση και το καθού της κύριας δίκης, εκπροσωπούμενοι από τους Jorgen Molde και Gregers Larsen, δικηγόρους Κοπεγχάγης,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Richard Wainwright και Jens Christoffersen,

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 9ης Δεκεμβρίου 1987,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 8ης Μαρτίου 1988,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με Διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 1987, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 2 Φεβρουαρίου του ίδιου έτους, το Østre Landsret υπέβαλε δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας 70/524 του Συμβουλίου, της 23ης Νοεμβρίου 1970, περί των προσθέτων υλών στη διατροφή των ζώων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 60), όπως τροποποιήθηκε με τις οδηγίες του Συμβουλίου 73/103, της 28ης Απριλίου 1973 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 176) και 75/296, της 28ης Απριλίου 1985 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 92) καθώς και των άρθρων 9, 30, 36 και 95 της Συνθήκης ΕΟΚ, προκειμένου να κρίνει αν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο ορισμένες διατάξεις του δανικού δικαίου σχετικά με το εμπόριο και τις εισαγωγές σύνθετων ζωοτροφών που περιέχουν αντιβιοτικά και άλλες πρόσθετες ύλες.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του Δανικού Υπουργείου Γεωργίας και της εταιρίας Dansk Denkavit ApS (εφεξής: Denkavit), η οποία αποτελεί μέρος του ίδιου ομίλου στον οποίο ανήκει μία ολλανδική επιχείρηση η οποία παρασκευάζει σύνθετες ζωοτροφές που περιέχουν πρόσθετες ύλες και εισάγει τις εν λόγω ζωοτροφές από το 1981 στη Δανία.

3 Από τη δικογραφία συνάγεται ότι η Denkavit συμμορφώνεται, κατά την εισαγωγή στη Δανία ζωοτροφών, με τις σχετικές διατάξεις του δανικού δικαίου, ιδίως με την υποχρέωση καταχωρίσεως των χρησιμοποιούμενων προσθέτων υλών, της αναγραφής του αριθμού καταχωρίσεως επί της συσκευασίας και της υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση προηγουμένης εγκρίσεως του Υπουργού Γεωργίας. Θεωρώντας, πάντως, ότι με την οδηγία 70/524, όπως τροποποιήθηκε με τις οδηγίες 73/103 και 75/296, προβλέπεται η κοινοτική εναρμόνιση που μπορεί να στερήσει τα κράτη μέλη από κάθε δυνατότητα πρόσθετης θεσπίσεως συμπληρωματικών εθνικών προϋποθέσεων εκτός από αυτές που προβλέπονται με την οδηγία, άσκησε ενώπιον του Østre Landsret, το Σεπτέμβριο 1981, προσφυγή κατά των προαναφερθεισών δανικών διατάξεων, αμφισβητώντας τη νομιμότητά τους. Ζήτησε επίσης, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, να της επιστραφούν τα ποσά που κατέβαλε ως ετήσιο τέλος εγκρίσεως.

4 Το Østre Landsret, θεωρώντας ότι η λύση της διαφοράς προϋποθέτει την ερμηνεία της οδηγίας 70/524, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα και πριν από τη θέσπιση της οδηγίας 84/587 του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 1984 (ΕΕ L 319, σ. 13) ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

1) Προέβλεπε η οδηγία του Συμβουλίου, της 23ης Νοεμβρίου 1970, περί των προσθέτων υλών στη διατροφή των ζώων (70/524/ΕΟΚ), όπως τροποποιήθηκε στη συνέχεια με την οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 1984, (84/587/ΕΟΚ) τέτοιας εκτάσεως εναρμόνιση ώστε τα κράτη μέλη να έχουν στερηθεί από κάθε δυνατότητα να επικαλεστούν, ως προς τις εισαγωγές από άλλα κρατη μέλη ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ουσίες, το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ σε σχέση με τα εθνικά μέτρα με τα οποία εξασφαλίζεται ο προσδιορισμός των προσθέτων ουσιών, καθώς και η καθαρότητα αυτών των ουσιών;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, η εναρμόνιση που είχε επιτευχθεί, εντούτοις, πριν από την προαναφερθείσα οδηγία 84/587/ΕΟΚ ήταν ως προς τις προϋποθέσεις περί συσκευασίας και επισημάνσεως των ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ουσίες τέτοιας εκτάσεως, ώστε να μην εφαρμόζεται το άρθρο 36 σε σχέση με τις κατά το εθνικό δίκαιο προϋποθέσεις αναφορικά με την αναγραφή ενδείξεων στη συσκευασία ότι οι πρόσθετες ουσίες είχαν εγκριθεί από εθνική αρχή με το σχετικό αριθμό καταχωρίσεως;

3) Το άρθρο 30 της Συνθήκης πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει εθνικά μέτρα με τα οποία κράτος μέλος επιβάλλει να μην μπορεί να γίνει η εισαγωγή από άλλα κράτη μέλη ζωοτροφών που περιέχουν τις αναφερόμενες στην οδηγία 70/524 πρόσθετες ουσίες παρά μόνο βάσει ενός εγγράφου, του αποκαλούμενου « έγκριση », που χορηγείται στην επιχείρηση εφάπαξ, *εφόσον* απαιτείται η χορήγηση στους ημεδαπούς παραγωγούς μιας απολύτως όμοιας εγκρίσεως, *εφόσον* οι αρχές δεν μπορούν με άλλο τρόπο να γνωρίζουν σε ποια επιχείρηση πρέπει να διενεργηθεί έλεγχος βάσει της προαναφερθείσας οδηγίας, *εφόσον* δεν προβλέπονται από τη νομοθεσία ιδιαίτερες προϋποθέσεις για την έκδοση ή ανάκληση εγκρίσεων, μπορεί δε να ληφθεί ως βάση ότι η απόρριψη αιτήσεως χορηγήσεως εγκρίσεως ή η ανάκληση της εγκρίσεως σύμφωνα με τις αρχές του εθνικού δικαίου μπορεί να γίνει μόνο όταν οι δραστηριότητες της επιχειρήσεως ασκούνται με τέτοιο τρόπο ώστε να καθίσταται αυτό αναγκαίο από λόγους που αναφέρονται στην υγεία των ανθρώπων ή των ζώων, *εφόσον* η έγκριση κατά τη διοικητική πρακτική χορηγείται μέσα σε λίγες εβδομάδες κατόπιν αιτήσεως, που πρέπει απλώς να περιέχει το όνομα και τη διεύθυνση του εισαγωγέα και *εφόσον* η έγκριση έχει πάντοτε μέχρι τώρα κατά τη διοικητική πρακτική χορηγηθεί στους εισαγωγείς και δεν έχει ποτέ ανακληθεί;

4) Η οδηγία του Συμβουλίου της 23ης Νοεμβρίου 1970 περί των προσθέτων υλών στη διατροφή των ζώων (70/524/ΕΟΚ), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία του Συμβουλίου της 29ης Νοεμβρίου 1984 (84/587/ΕΟΚ), προέβλεπε τέτοιας εκτάσεως εναρμόνιση ώστε τα κράτη μέλη να έχουν στερηθεί τη δυνατότητα να επικαλεστούν το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ αναφορικά με εθνικά μέτρα, όπως αυτά που εκτίθενται στο ερώτημα 3;

5) Συμβιβαζόταν με το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως με τα άρθρα 9 και 95 της Συνθήκης ΕΟΚ σε συνδυασμό με την αναφερθείσα οδηγία 70/524, το ότι κράτος μέλος επέβαλε ετήσιο τέλος στις επιχειρήσεις που ελάμβαναν την έγκριση που αναφέρεται στο ερώτημα 3, *εφόσον* το τέλος επιβαλλόταν, στο ίδιο ύψος, στους ημεδαπούς παραγωγούς και εισαγωγείς και *εφόσον* το εισπραττόμενο ποσό από το τέλος αντιστοιχούσε στις δαπάνες του κατά την οδηγία 70/524 δειγματοληπτικού ελέγχου.

5 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά και το ιστορικό της διαφοράς, οι επίμαχες διατάξεις του δανικού νόμου, καθώς και οι γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνον καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Επί του βαθμού εναρμονίσεως που έχει επιτευχθεί με την οδηγία 70/524 ως προς τον προσδιορισμό και την καθαρότητα των προσθέτων υλών

6 Με το πρώτο του ερώτημα το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσία αν με την οδηγία 70/524 του Συμβουλίου, της 23ης Νοεμβρίου 1970, όπως τροποποιήθηκε πριν από τη θέσπιση της οδηγίας 84/587 του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 1984, προβλεπόταν εναρμόνιση που απέκλειε τη δυνατότητα επικλήσεως του άρθρου 36 της Συνθήκης από τα κράτη μέλη για την επιβολή, κατά την εισαγωγή από άλλα κράτη μέλη ζωοτροφών με πρόσθετες ύλες, εθνικών μέτρων που καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό και την καθαρότητα των εν λόγω προσθέτων υλών.

7 Η Denkavit και η Επιτροπή υποστηρίζουν κατ' ουσίαν ότι η οδηγία 70/24 περιέχει εξαντλητική ρύθμιση ως προς τον προσδιορισμό των πρόσθετων υλών, καθώς και την καθαρότητα αυτών των ουσιών στις ζωοτροφές, έτσι ώστε οι ζωοτροφές αυτές να μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στην Κοινότητα, χωρίς να έχουν τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιβάλουν υγειονομικά μέτρα ελέγχου που δεν προβλέπονται από αυτή την ίδια την οδηγία. Από αυτό έπεται ότι οι εθνικές διατάξεις για τις οποίες πρόκειται στην υπόθεση της κύριας δίκης δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι δικαιολογούνται δυνάμει του άρθρου 36 της Συνθήκης.

8 Κατά το δανικό Υπουργείο Γεωργίας, εάν οι πρόσθετες ύλες που χρησιμοποιούνται στις ζωοτροφές δεν είναι καθαρές μπορούν να προκαλέσουν σοβαρούς κινδύνους για τη δημόσια υγεία. Υποστηρίζει ότι, ούτε από το γράμμα ούτε από την οικονομία της οδηγίας 70/524 ούτε από καμία άλλη κοινοτική διάταξη προκύπτουν τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της υγείας. Υποστηρίζει ότι μόλις με τη θέσπιση της τρίτης τροποποιητικής οδηγίας 84/587 πραγματοποιήθηκε η εναρμόνιση αυτών των μέτρων. Επομένως, εναπόκειτο προηγουμένως στα κράτη μέλη να λαμβάνουν, δυνάμει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα αναγκαία μέτρα για τον προσδιορισμό και την καθαρότητα των προϊόντων που χρησιμοποιούνται ως πρόσθετες ύλες.

9 Επ' αυτού πρέπει, καταρχάς, να υπομνηστούν οι αρχές της ρυθμίσεως που θεσπίστηκε με την οδηγία 70/524.

10 Η οδηγία αυτή επιβάλλει με το άρθρο 3, παράγραφος 1 την υποχρέωση στα κράτη μέλη να ορίσουν, με την εθνική τους νομοθεσία στον τομέα των ζωοτροφών, ότι μόνο οι πρόσθετες ύλες που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας, και μόνο υπό τις προϋποθέσεις που αναφέρονται σ' αυτήν, μπορούν να περιέχονται στις ζωοτροφές.

11 Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 75/296, οι τροποποιήσεις που επέρχονται στα παραρτήματα της οδηγίας συνεπεία της εξελίξεως των επιστημονικών και τεχνικών γνώσεων, θεσπίζονται κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 16α της οδηγίας, όπως προστέθηκε με την οδηγία 73/103. Βάσει αυτής της διαδικασίας η Επιτροπή θεσπίζει τα απαραίτητα μέτρα, εφόσον είναι σύμφωνα με τη γνώμη που διατυπώνει, με ειδική πλειοψηφία, η μόνιμη επιτροπή των ζωοτροφών κατόπιν πρωτοβουλίας του προέδρου της ή ενός κράτους μέλους.

12 Το άρθρο 10 της οδηγίας, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 75/296, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ορίσουν ότι οι ζωοτροφές που περιέχουν ορισμένες πρόσθετες ύλες δεν μπορούν να διατεθούν στο εμπόριο παρά μόνο αν αναφέρονται οι ουσίες αυτές, με ορισμένες διευκρινίσεις, επί της συσκευασίας του προϊόντος.

13 Τέλος, το άρθρο 13 της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επαγρυπνούν, ώστε οι ζωοτροφές που είναι σύμφωνες με τις διατάξεις της οδηγίας να υπόκεινται, ως προς την ύπαρξη ή μη προσθέτων υλών και τη σήμανση, μόνο στους περιορισμούς εμπορίας που επιτρέπονται με την οδηγία.

14 Πρέπει, στη συνέχεια, να τονιστεί ότι, στο πλαίσιο της προαναφερθείσας ρυθμίσεως, προβλέπεται, στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 75/296, ότι τα κριτήρια που επιτρέπουν το χαρακτηρισμό των πρόσθετων υλών που αναφέρονται στην οδηγία, ιδίως τα κριτήρια συνθέσεως και καθαρότητας, καθώς και οι φυσικοχημικές και βιολογικές ιδιότητες, μπορούν να καθοριστούν κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 16α.

15 Έτσι, η οδηγία προέβλεψε ρητώς, επί κοινοτικού επιπέδου, ποιοτικά κριτήρια, για τις επιτρεπόμενες ουσίες που μπορούν να χρησιμοποιούνται ως πρόσθετες ύλες στις ζωοτροφές και όρισε, για τον καθορισμό αυτών των κριτηρίων, μία ειδική διαδικασία που μπορεί να κινηθεί, ιδίως, κατόπιν αιτήσεως κράτους μέλους.

16 Επομένως, η οδηγία αφορούσε την εναρμόνιση όλων των υλικών προϋποθέσεων εμπορίας ζωοτροφών, όσον αφορά την ύπαρξη ή μη πρόσθετων υλών και τη σχετική σήμανση, καθώς και τα ποιοτικά κριτήρια. Επομένως, τα κράτη μέλη δεν είχαν πλέον αρμοδιότητα να καθορίζουν, επί εθνικού επιπέδου, τέτοια ποιοτικά κριτήρια και, εφόσον ένα κράτος μέλος θεωρούσε ότι ήταν αναγκαία η λήψη ειδικών μέτρων σχετικά με τον προσδιορισμό και την καθαρότητα των επιτρεπομένων ουσιών, όφειλε να καταφύγει στην κοινοτική διαδικασία που προβλέπεται σχετικώς.

17 Η ερμηνεία αυτή δεν επηρεάζεται από τη μεταγενέστερη θέσπιση της οδηγίας 84/587. Κατά τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη αυτής της οδηγίας, οι τροποποιήσεις που επήλθαν με αυτή αφορούν συμπληρωματικά μέτρα στο επίπεδο της παραγωγής, της εμπορίας και της διανομής των πρόσθετων υλών και των προμιγμάτων πρόσθετων υλών, δεδομένου ότι από την κτηθείσα πείρα καταδείχτηκε ότι η ισχύουσα ρύθμιση περί της χρησιμοποιήσεως των πρόσθετων υλών στις ζωοτροφές δεν παρείχε όλες τις αναγκαίες εγγυήσεις ασφαλείας. Σε καμία από τις αιτιολογικές σκέψεις αυτής της οδηγίας δεν αναφέρεται ότι η διαδικασία του καθορισμού των κριτηρίων ιδίως της συνθέσεως και της καθαρότητας των πρόσθετων υλών δεν ενέπιπτε προηγουμένως στον εναρμονισμένο τομέα.

18 Επομένως, πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η χρησιμοποίηση από κράτος μέλος των δυνατοτήτων που παρέχει το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν δικαιολογούνταν στο πλαίσιο μέτρων με τα οποία επιδιωκόταν να διασφαλιστεί ο προσδιορισμός και η καθαρότητα των πρόσθετων υλών στις ζωοτροφές.

19 Κατά συνέπεια, πρέπει να δοθεί στο πρώτο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο η απάντηση ότι με την οδηγία 70/524 του Συμβουλίου, της 23ης Νοεμβρίου 1970, όπως τροποποιήθηκε πριν από τη θέσπιση της οδηγίας 84/587 του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 1984, προβλέπεται εναρμόνιση αποκλείουσα τη δυνατότητα των κρατών μελών να επικαλούνται το άρθρο 36 της Συνθήκης για να επιβάλουν, λόγω της εισαγωγής από άλλα κράτη μέλη ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες, εθνικά μέτρα που καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό και την καθαρότητα των εν λόγω πρόσθετων υλών.

Επί της απαιτήσεως καταχωρίσεως των πρόσθετων υλών

20 Ενόψει της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο ερώτημα, παρέλκει η εξέταση του δεύτερου ερωτήματος.

Επί της ρυθμίσεως περί προηγουμένης εγκρίσεως

21 Με το τρίτο ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν η ρύθμιση περί προηγούμενης εγκρίσεως, στην οποία υπόκεινται οι εισαγωγείς ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες, καθώς και οι εγχώριοι παραγωγοί των ίδιων προϊόντων, συνιστά μέτρο αποτελέσματος ισοδύναμου προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών υπό την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης.

22 Κατά το άρθρο 30 της Συνθήκης, απαγορεύονται στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, θεωρείται ως μέτρο αποτελέσματος ισοδυνάμου προς ποσοτικούς περιορισμούς κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών ικανή να παρεμβάλει εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά.

23 Υπ' αυτό το πρίσμα, είναι προφανές ότι αποτελεί μέτρο αποτελέσματος ισοδυνάμου προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, υπό την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, μία ρύθμιση που απαγορεύει, εκτός αν δοθεί προηγουμένως διοικητική έγκριση, την εισαγωγή ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες, εφόσον το μέτρο αυτό μπορεί να παρεμβάλει, έστω και δυνητικά, εμπόδια στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών.

24 Παρόλο που ο εθνικός δικαστής, με τον οποίο συντάχθηκε επί του σημείου αυτού η Δανική Κυβέρνηση κατά την προφορική διαδικασία, τόνισε στη Διάταξή του ότι η διοικητική πρακτική καθιστά δυνατή την αυτόματη και ταχεία χορήγηση εγκρίσεων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ένα σύστημα που απαιτεί τη χορήγηση διοικητικών εγκρίσεων συνεπάγεται κατ' ανάγκη την άσκηση ορισμένης διακριτικής εξουσίας και αποτελεί πηγή ανασφάλειας δικαίου για τους επιχειρηματίες.

25 Επομένως, στο τρίτο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 30 της Συνθήκης πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι εθνικό μέτρο που εξαρτά από προηγούμενη έγκριση την εισαγωγή ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες αποτελεί μέτρο αποτελέσματος ισοδύναμου προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης.

Επί του βαθμού εναρμονίσεως που έχει επιτευχθεί με την οδηγία 70/524, όσον αφορά τα μέτρα ελέγχου που εφαρμόζονται ως προς τους επιχειρηματίες

26 Το τέταρτο ερώτημα αφορά το ζήτημα αν με την οδηγία 70/524, όπως είχε τροποποιηθεί πριν από την οδηγία 84/587, προβλεπόταν εναρμόνιση με την οποία στερήθηκαν τα κράτη μέλη της δυνατότητας επικλήσεως του άρθρου 36 της Συνθήκης ως προς τα μέτρα ελέγχου που εφαρμόζονται στους επιχειρηματίες στον τομέα των ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες.

27 Πρέπει σχετικώς να γίνει δεκτό ότι, αντίθετα από ό,τι ισχυρίζεται η Denkavit, η εναρμόνιση που πραγματοποιήθηκε με την οδηγία 70/524, όπως είχε τροποποιηθεί πριν από την οδηγία 84/587, δεν καλύπτει τα μέτρα που εφαρμόζονται στους επιχειρηματίες τους οποίους αφορά ο τομέας των ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες. Η οδηγία περιοριζόταν, εν προκειμένω, να επιβάλει στα κράτη μέλη, με το άρθρο 15, την υποχρέωση διενέργειας επίσημου ελέγχου, τουλάχιστον με δειγματοληψία, των ζωοτροφών κατά τη διάρκεια της εμπορίας τους.

28 Αντιθέτως, συνάγεται ότι ο σκοπός αυτός επιδιώκεται με την τροποποιητική οδηγία 84/587 η οποία αναφέρει στην ένατη αιτιολογική της σκέψη ότι πρέπει να « διατηρηθεί η παραγωγή και η χρησιμοποίηση αντιβιοτικών ... προς ενσωμάτωση στις σύνθετες ζωοτροφές μόνο στα άτομα που διαθέτουν τις ικανότητες, τις εγκαταστάσεις και τον απαραίτητο εξοπλισμό για την κατασκευή πρόσθετων υλών ... και τα οποία έχουν εγγραφεί σε κατάλογο παρασκευαστών κράτους μέλους ». Το άρθρο 13, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας προβλέπει έτσι την ετήσια δημοσίευση από κάθε κράτος μέλος καταλόγου των παρασκευαστών πρόσθετων υλών και σύνθετων ζωοτροφών που διαπιστώνεται ότι ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις που απαριθμούνται στην οδηγία.

29 Κατά συνέπεια, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, όπως συνάγεται από την οδηγία 70/524, όπως είχε τροποποιηθεί πριν από την οδηγία 84/587, τα κράτη μέλη μπορούσαν να θεσπίσουν, έναντι των επιχειρηματιών του οικείου τομέα, τα απαραίτητα μέτρα υγειονομικού ελέγχου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 36 της Συνθήκης.

30 Επομένως, πρέπει να δοθεί στο εθνικό δικαστήριο η απάντηση ότι με την οδηγία 70/524, όπως είχε τροποποιηθεί πριν από την οδηγία 84/587, δεν προβλεπόταν εναρμόνιση στον τομέα των ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες, συνεπεία της οποίας να έχουν στερηθεί τα κράτη μέλη της δυνατότητας επικλήσεως του άρθρου 36 της Συνθήκης, όσον αφορά τα υγειονομικά μέτρα ελέγχου που εφαρμόζονται ως προς τους οικείους επιχειρηματίες.

Επί της νομιμότητας του ετήσιου τέλους που συνδέεται με τα μέτρα ελέγχου που εφαρμόζονται ως προς τους επιχειρηματίες

31 Με το πέμπτο ερώτημα το εθνικό δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσία, αν ένα ετήσιο τέλος που επιβάλλεται εξίσου στους εισαγωγείς ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες και στους εγχώριους παραγωγούς των ίδιων προϊόντων και με το οποίο επιδιώκεται η κάλυψη των δαπανών που συνεπάγεται για το κράτος ο έλεγχος των δειγμάτων που λαμβάνονται σύμφωνα με την οδηγία 70/524 συμβιβάζεται με τα άρθρα 9 και 95 της Συνθήκης, καθώς και με τις διατάξεις της οδηγίας 70/524.

32 Όπως έγινε δεκτό πιο πάνω, η οδηγία 70/524, όπως είχε τροποποιηθεί πριν από την οδηγία 84/587, δεν παρακωλύει τη δυνατότητα για κάθε κράτος μέλος να επιβάλει στους επιχειρηματίες την υποχρέωση αιτήσεως για τη χορήγηση εγκρίσεως. Πάντως, η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 36, όσον αφορά τα μέτρα ελέγχου των επιχειρηματιών, αφορά αποκλειστικά τους περιορισμούς επί των εισαγωγών ή των εξαγωγών και τα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος. Δεν μπορεί να επεκταθεί στους δασμούς και στις επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος που δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο που καθορίζεται με το άρθρο 36. Κατά συνέπεια η από απόψεως κοινοτικού δικαίου νομιμότητα αυτών των επιβαρύνσεων πρέπει να κρίνεται ενόψει του άρθρου 9 ή, ενδεχομένως, σε σχέση με το άρθρο 95 της Συνθήκης.

33 Πρέπει να υπογραμμιστεί, εν προκειμένω, ότι κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου η προβλεπόμενη με το άρθρο 9 της Συνθήκης απαγόρευση κάθε δασμού και κάθε επιβαρύνσεως ισοδύναμου αποτελέσματος στις σχέσεις μεταξύ κρατών μελών αφορά κάθε επιβάρυνση που επιβάλλεται επ' ευκαιρία ή λόγω της εισαγωγής και πλήττει ειδικά ένα εισαγόμενο προϊόν με εξαίρεση του ομοειδούς εγχώριου προϊόντος. Μία τέτοια επιβάρυνση δεν εμπίπτει εντούτος σ' αυτόν το χαρακτηρισμό εφόσον περιλαμβάνεται, όπως στην υπό κρίση περίπτωση, σε ένα γενικό σύστημα εσωτερικών επιβαρύνσεων που ισχύει συστηματικά και με τα ίδια κριτήρια για τα εγχώρια και τα εισαγόμενα προϊόντα, οπότε η επιβάρυνση αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής όχι του άρθρου 9, αλλά του άρθρου 95 της Συνθήκης.

34 Ως προς το άρθρο 95, η Denkavit ισχυρίζεται ότι, όσον αφορά το ετήσιο τέλος, η δυσμενής διάκριση σε βάρος των εισαγωγέων έγκειται στο γεγονός ότι ο εγχώριος παραγωγός μπορεί να έχει πολλούς επιχειρηματίες, χωρίς να υπόκειται για το λόγο αυτό σε συμπληρωματικά τέλη, ενώ αν ο αλλοδαπός παραγωγός έχει πολλούς εισαγωγείς, κάθε εισαγωγέας οφείλει να καταβάλει εκ νέου το εν λόγω τέλος.

35 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή στην περίπτωση κατά την οποία το εν λόγω τέλος επιβαρύνει τους επιχειρηματίες υπό την ιδιότητά τους αυτή, ανεξάρτητα από τις ποσότητες των εισαγόμενων ή παρασκευαζόμενων προϊόντων. Όπως δέχθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1981 (Kortmann, 32/80, Συλλογή 1981, σ. 251), δεν συντρέχει παράβαση του άρθρου 95 τηρείται όταν μία εσωτερική επιβάρυνση καταλαμβάνει βάσει των ίδιων κριτηρίων, που δικαιολογούνται αντικειμενικά από το σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε, τόσο τα εθνικά όσο και τα εισαγόμενα προϊόντα, έτσι ώστε να μην έχει ως αποτέλεσμα το να πλήττεται το εισαγόμενο προϊόν με ποσό μεγαλύτερο από εκείνο που πλήττει το ομοειδές εγχώριο προϊόν.

36 Επομένως, στο πέμπτο ερώτημα πρέπει να δοθεί απάντηση ότι ετήσιο τέλος, επιβαλλόμενο εξίσου στους εισαγωγείς ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες και στους εγχώριους παραγωγούς των ίδιων προϊόντων με το οποίο επιδιώκεται η κάλυψη των δαπανών που συνεπάγεται για το κράτος ο έλεγχος των δειγμάτων που λαμβάνονται σύμφωνα με την οδηγία 70/524, συμβιβάζεται με τα άρθρα 9 και 95 της Συνθήκης, καθώς και με τις διατάξεις της οδηγίας 70/524.

Επί των δικαστικών εξόδων

37 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία κατέθεσε παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το Østre Landsret της Κοπεγχάγης, με Διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 1987, αποφαίνεται:

1) Με την οδηγία 70/524 του Συμβουλίου, της 23ης Νοεμβρίου 1970, όπως τροποποιήθηκε πριν από τη θέσπιση της οδηγίας 84/587 του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 1984, προβλέπεται εναρμόνιση αποκλείουσα τη δυνατότητα των κρατών μελών να επικαλούνται το άρθρο 36 της Συνθήκης για να επιβάλουν, λόγω της εισαγωγής από άλλα κράτη μέλη ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες, εθνικά μέτρα που καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό και την καθαρότητα των εν λόγω πρόσθετων υλών.

2) Το άρθρο 30 της Συνθήκης πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι εθνικό μέτρο που εξαρτά από προηγούμενη έγκριση την εισαγωγή ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες αποτελεί μέτρο αποτελέσματος ισοδύναμου προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης.

3) Με την οδηγία 70/524, όπως είχε τροποποιηθεί πριν από την οδηγία 84/587, δεν προβλεπόταν εναρμόνιση στον τομέα των ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες, συνεπεία της οποίας να έχουν στερηθεί τα κράτη μέλη της δυνατότητας επικλήσεως του άρθρου 36 της Συνθήκης, όσον αφορά τα υγειονομικά μέτρα ελέγχου που εφαρμόζονται ως προς τους οικείους επιχειρηματίες.

4) Ετήσιο τέλος, επιβαλλόμενο εξίσου στους εισαγωγείς ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες και στους εγχώριους παραγωγούς των ίδιων προϊόντων με το οποίο επιδιώκεται η κάλυψη των δαπανών που συνεπάγεται για το κράτος ο έλεγχος των δειγμάτων που λαμβάνονται σύμφωνα με την οδηγία 70/524, συμβιβάζεται με τα άρθρα 9 και 95 της Συνθήκης, καθώς και με τις διατάξεις της οδηγίας 70/524.

Due Bahlmann O'Higgins

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 14 Ιουνίου 1988.

Ο γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο πρόεδρος του δεύτερου τμήματος

O. Due