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. 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.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

στην υπόθεση 29/87 *

I — Περιστατικά και έγγραφη διαδικασία

1. Το Συμβούλιο θέσπισε, στον τομέα των ζωοτροφών, διάφορες οδηγίες, ειδικότερα τις οδηγίες 70/524, της 23ης Νοεμβρίου 1970, περί των πρόσθετων υλών στη διατροφή των ζώων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 60), 74/63, της 17ης Δεκεμβρίου 1973, περί καθορισμού των ανωτάτων ορίων περιεκτικότητος για τις ανεπιθύμητες ουσίες και προϊόντα στις ζωοτροφές (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/010, σ. 136) και 79/373, της 2ας Απριλίου 1979, περί εμπορίας των συνθέτων ζωοτροφών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/025, σ. 33). Ο κοινός στόχος αυτών των οδηγιών είναι η αύξηση της παραγωγικότητας στη γεωργία με βελτίωση συγχρόνως της ποιότητας της κτηνοτροφικής παραγωγής μέσω χρησιμοποιήσεως « καταλλήλων και καλής ποιότητος τροφών για τα ζώα » (βλέπε πρώτη και δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου τους).

Σ' αυτό το πλαίσιο, η οδηγία 70/524 (εφεξής: οδηγία), όπως τροποποιήθηκε με την πρώτη τροποποιητική οδηγία 73/103 του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 1973 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009,

* Γλώσσα διαδικασίας: η δανική.

σ. 176) και τη δεύτερη τροποποιητική οδηγία 75/296 του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/012, σ. 92), έχει ως ειδικότερο στόχο τον καθορισμό των στοιχείων για τα οποία απαιτείται ειδική επαγρύπνηση λόγω ιδίως των επιπτώσεών τους στην υγεία των ζώων (βλέπε πέμπτη έως ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της οδηγίας). Η τρίτη τροποποιητική οδηγία 84/587 του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 1984 (ΕΕ L 319, σ. 13) άρχισε να ισχύει (με εξαίρεση το νέο άρθρο 13, παράγραφος 3, της οδηγίας 70/524) την 3η Δεκεμβρίου 1986.

Η οδηγία ορίζει τις ζωοτροφές ως οργανικές ή ανόργανες ουσίες, χρησιμοποιούμενες αυτούσιες ή σε μίγματα, περιέχουσες ή όχι πρόσθετες ύλες και προοριζόμενες για την από του στόματος διατροφή των ζώων· οι δε πρόσθετες ύλες ως « οι ουσίες οι οποίες, ενσωματούμενες στις ζωοτροφές, ενδέχεται να επηρεάσουν τα χαρακτηριστικά τους ή τη ζωική παραγωγή ».

Η βασική αρχή της οδηγίας, που διατυπώνεται στην όγδοη αιτιολογική σκέψη και στο άρθρο 3, είναι το ότι μόνο οι πρόσθετες ύλες που απαριθμούνται στο παράρτημα I, και μόνο υπό τους όρους που καθορίζονται σ' αυτό, μπορούν να ενσωματωθούν στις ζωοτροφές. Το παράρτημα I, όπως τροποποιήθηκε κατ' επανάληψη, περιέχει εξαντλητική απαρίθμηση των πρόσθετων υλών με περιεκτικότητα είτε ελαχίστη και μεγίστη είτε μόνο μεγίστη. Στο παράρτημα αυτό αναφέρεται, π. χ., η βιργινιαμυκίνη στη στήλη « αντιβιωτικά » με όρια ελαχίστης/μεγίστης περιεκτικότητας 5/20 mg/kg πλήρους ζωοτροφής.

Η οδηγία προβλέπει δύο μηχανισμούς λήψεως αποφάσεων:

α) το άρθρο 6, παράγραφος 1, προβλέπει ότι το Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, αποφασίζει τις τροποποιήσεις που πρέπει να γίνουν στο παράρτημα I. Με την παράγραφο 1α, που προστέθηκε με την οδηγία 73/103, επιτρέπεται να τροποποιούνται τα παραρτήματα « λόγω της εξελίξεως στις επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις » και με την παράγραφο 3, που προστέθηκε με την οδηγία 75/296 καθίσταται δυνατός ο καθορισμός των κριτηρίων συνθέσεως και καθαρότητας ως και των φυσικοχημικών και βιολογικών ιδιοτήτων κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 16α, που προστέθηκε με την οδηγία 73/103, δηλαδή κατόπιν γνώμης της « μόνιμης επιτροπής για τις ζωοτροφές » που συστήθηκε με την απόφαση του Συμβουλίου 70/372, της 20ής Ιουλίου 1970 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 155)·

β) το άρθρο 7, όπως τροποποιήθηκε επίσης με την οδηγία 73/103, επιτρέπει στα κράτη μέλη να αναστείλουν προσωρινώς την καθορισθείσα μέγιστη περιεκτικότητα σε περίπτωση κινδύνου για την υγεία των ζώων ή των ανθρώπων, υπό την προϋπόθεση ότι θα πληροφορήσουν τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή. Η πληροφόρηση αυτή θέτει σε κίνηση ομοίως την επείγουσα διαδικασία της « επιτροπής διαχειρίσεως ».

Το άρθρο 10 της οδηγίας περιέχει τις υποχρεωτικές προδιαγραφές, όσον αφορά τις ενδείξεις που πρέπει να επιθέτονται στη συσκευασία ή την επισήμανση, ιδίως ως προς τα αντιβιοτικά. Από το άρθρο 12 συνάγεται ότι οι σχετικές ενδείξεις πρέπει να είναι διατυπωμένες στη δανική ως προς τα εμπορεύματα που προορίζονται για τη Δανία. Το άρθρο 10, παράγραφος 4, ορίζει ότι « οποιαδήποτε αναφορά σε πρόσθετες ύλες εκτός από εκείνες που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία, απαγορεύεται ». Επιπλέον, από το άρθρο 13 της οδηγίας συνάγεται ότι κράτος μέλος δεν μπορεί να επιφέρει περιορισμούς στην εμπορία των ζωοτροφών για τις οποίες έχουν τηρηθεί οι προϋποθέσεις που θέτει η οδηγία, εκτός από την περίπτωση των εξαιρέσεων που προβλέπονται με αυτή. Τέλος, το άρθρο 15 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν όλα τα πρόσφορα μέτρα ώστε, κατά την εμπορία,

να διενεργείται, τουλάχιστον για δειγματοληψία, επίσημος έλεγχος των ζωοτροφών ως προς την τήρηση των προϋποθέσεων που προβλέπονται στην οδηγία.

2. Οι διατάξεις του δανικού δικαίου που αφορούν την παρούσα υπόθεση είναι οι ακόλουθες:

α) η υπουργική απόφαση 222 του Υπουργείου Γεωργίας, της 11ης Μαΐου 1981, όπως τροποποιήθηκε, μεταξύ άλλων, με την απόφαση 38, της 9ης Φεβρουαρίου 1982, ορίζει ότι δεν μπορεί να προστίθενται προϊόντα αντιβιοτικά, κοκκιδιοστατικά ή οποιαδήποτε άλλη φαρμακευτική ουσία σε ζωοτροφές, καθώς και ότι δεν μπορούν να εισάγονται ζωοτροφές που περιέχουν τέτοιες ουσίες παρά μόνο αν το προϊόν για το οποίο πρόκειται έχει καταχωρισθεί στο κατάστιχο που τηρείται από την επιτροπή που λειτουργεί στο Υπουργείο Γεωργίας, σχετικά με τις πρόσθετες ουσίες που μπορούν να ενσωματώνονται στις ζωοτροφές. Η υποχρέωση καταχωρίσεως που ισχύει για τις σύνθετες ζωοτροφές που παρασκευάζονται στη Δανία ορίζεται με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως, ενώ η αντίστοιχη υποχρέωση, που ισχύει για την εισαγωγή σύνθετων ζωοτροφών, επιβάλλεται με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της προαναφερθείσας αποφάσεως·

β) το άρθρο 17, παράγραφος 2, της ίδιας αποφάσεως, σε συνδυασμό με τις προϋποθέσεις καταχωρίσεως που ορίζει η υπουργική επιτροπή του Υπουργείου Γεωργίας, όσον αφορά τις ουσίες που ενσωματώνονται στις ζωοτροφές, εξαρτά την πώληση στη Δανία ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ουσίες, όπως αυτές που αναφέρονται στο σημείο (i), από τον όρο ότι υπάρχει σχετική ένδειξη στη συσκευασία ότι η συγκεκριμένη πρόσθετη ουσία, με τον αριθμό καταχωρίσεως που της δόθηκε, εγκρίθηκε από την προαναφερθείσα επιτροπή για να χρησιμοποιηθεί για εμπορικούς σκοπούς ως πρόσθετη ουσία ενσωματωμένη σε ζωοτροφές. Όσον αφορά τις ζωοτροφές που παρασκευάζονται στη Δανία, έχουν θεσπιστεί με το άρθρο 4 της προαναφερθείσας αποφάσεως κανόνες σχετικά με τον αριθμό καταχωρίσεως των προσθέτων ουσιών και το σχετικό έλεγχο·

γ) τα άρθρα 14 και 17 της ίδιας αποφάσεως ορίζουν ότι η παρασκευή και η εισαγωγή ζωοτροφών που περιέχουν τις προαναφερθείσες πρόσθετες ουσίες δεν μπορεί να γίνει χωρίς την προηγούμενη έγκριση του Υπουργείου Γεωργίας. Από το νόμο και το χαρακτήρα της εγκρίσεως προκύπτει ότι η τελευταία μπορεί να ανακληθεί ανά πάσα στιγμή από το Υπουργείο Γεωργίας σε περίπτωση, μεταξύ άλλων, μη τηρήσεως των προϋποθέσεων από τις οποίες εξαρτάται η έγκριση·

δ) το άρθρο 19 της υπουργικής αποφάσεως 529 του Υπουργού Γεωργίας, της 12ης Οκτωβρίου 1977, προβλέπει ότι τα πρόσωπα στα οποία παρέχεται η έγκριση υποχρεούνται να καταβάλουν ένα ετήσιο τέλος. Το σχετικό με την έγκριση τέλος καταργήθηκε την 1η Απριλίου 1981 στο πλαίσιο της τροποποιήσεως της αποφάσεως του 1977 με την απόφαση 222 της 11ης Μαΐου 1981.

3. Η Dansk Denkavit ApS (εφεξής: Denkavit) αποτελεί μέρος του ίδιου ομίλου στον οποίο ανήκει μία ολλανδική επιχείρηση η οποία παρασκευάζει σύνθετες ζωοτροφές που περιέχουν πρόσθετες ύλες, ιδίως δε ένα αντιβιοτικό που καλείται « βιργινιαμυκίνη ». Από το 1981 η Denkavit εισάγει στη Δανία σύνθετες ζωοτροφές που προέρχονται από την ολλανδική επιχείρηση, συμμορφούμενη, προς το σκοπό

αυτό, με τις προαναφερθείσες απαιτήσεις των δανικών αρχών.

Θεωρώντας, πάντως, ότι οι απαιτήσεις αυτές αντίκεινται προς το κοινοτικό δίκαιο, τουλάχιστον όπως ίσχυε πριν από τις 3 Δεκεμβρίου 1986 (ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της τρίτης τροποποιητικής οδηγίας 84/587), η Denkavit προσέφυγε ενώπιον του Østre Landsret το Σεπτέμβριο του 1981 ζητώντας να αναγνωριστεί ότι το δανικό υπουργείο γεωργίας δεν δικαιούται, από απόψεως κοινοτικού δικαίου, να επιβάλλει τους προαναφερθέντες όρους. Ζήτησε επίσης, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, να της επιστραφούν τα ποσά που είχε καταβάλει ως ετήσιο τέλος για την έγκριση, μεταξύ της 1ης Ιανουαρίου 1981 και της 31ης Μαρτίου 1981, τα οποία ανέρχονται σε 6 084,63 δανικές κορόνες (DKR).

Το Østre Landsret, με Διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 1987, αποφάσισε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, να αναστείλει τη διαδικασία μέχρις ότου το Δικαστήριο εκδώσει προδικαστική απόφαση επί των ακόλουθων ερωτημάτων:

« 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 κράτη 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; »

4. Η Διάταξη του Østre Landsret πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 2 Φεβρουαρίου 1987.

5. Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις η εταιρία Dansk Denkavit ApS, προσφεύγουσα της κύριας δίκης, εκπροσωπούμενη από την Karen Dyekjaer-Hansen, δικηγόρο Κοπεγχάγης, η δανική κυβέρνηση, και ειδικότερα το Υπουργείο Γεωργίας, καθού της κύριας δίκης, εκπροσωπούμενο από τον Jørgen Molde, νομικό σύμβουλο της δανικής κυβερνήσεως, και τον M. Gregers Larsen, δικηγόρο Κοπεγχάγης, και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Richard Wainwright, νομικό της σύμβουλο, και τον Jens Christoffersen, μέλος της νομικής της υπηρεσίας.

6. Το Δικαστήριο, κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Με απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, η οποία ελήφθη κατ' εφαρμογή του άρθρου 95, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού διαδικασίας, το Δικαστήριο ανέθεσε την εκδίκαση της υποθέσεως στο δεύτερο τμήμα.

II — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

Α — *Παρατηρήσεις που κατέθεσε η Dansk Denkavit ApS*

1. Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης προβάλλει ότι από το κείμενο του άρθρου 13 της οδηγίας 70/524 συνάγεται ότι πρόκειται για « σφαιρική » οδηγία με την οποία επιδιώκεται να ρυθμιστεί εξαντλητικά το ζήτημα της εναρμονίσεως των πρόσθετων υλών που χρησι-

μοποιούνται στις ζωοτροφές. Η εναρμόνιση αυτή καλύπτει επίσης και την ειδική κοινοτική διαδικασία για τον καθορισμό των προϋποθέσεων καθαρότητας και προσδιορισμού των ουσιών που προβλέπονται με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας, όπως τροποποιήθηκε με τη δεύτερη οδηγία 75/296. Επιπλέον, τονίζει ότι στον τομέα αυτό το Δικαστήριο έχει κατ' επανάληψη δεχτεί ότι η εναρμόνιση έχει πλήρως επιτευχθεί (βλέπε τις αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 1987, Tedeschi, 5/77, Sml. 1987, σ. 1555· της 3ης Οκτωβρίου 1985, Γερμανία, 28/84, Συλλογή 1985, σ. 3097, και Denkavit, 195/84, Συλλογή σ. 3181).

Υποχρέωση καταχωρίσεως των προϊόντων, όπως αυτή για την οποία πρόκειται στην κύρια δίκη, συνιστά μέτρο αποτελέσματος ισοδύναμου προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών· δεδομένου ότι η απαίτηση αυτή δεν περιέχεται στην οδηγία και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στο άρθρο 15 της οδηγίας, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 36 για να δικαιολογήσουν μία τέτοια απαίτηση. Επομένως, μόνο η διαδικασία που προβλέπεται με την οδηγία στο άρθρο 6, παράγραφος 3, θα μπορούσε να χρησιμεύσει για να επιλυθούν ενδεχόμενα προβλήματα δημόσιας υγείας, τα οποία υποτίθεται ότι αντιμετωπίζονται με το επίμαχο μέτρο.

Η ερμηνεία αυτή ενισχύεται επίσης από το τμήμα Β του παραρτήματος V που αναφέρεται στο άρθρο 107 της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Μεγάλης Βρετανίας, της Ιρλανδίας και της Δανίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η ενδιαφερομένη υπογραμμίζει επιπλέον ότι η Δανία ουδέποτε επικαλέστηκε το άρθρο 7 της οδηγίας, που προβλέπει μία επείγουσα διαδικασία, για να δικαιολογήσει τη διατήρηση των κατά το εθνικό δίκαιο ειδικών όρων με τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

Αντίκειται σε κάθε λογική το να θεωρείται η εναρμόνιση ως εξαντλητικού χαρακτήρα από το γεγονός της εφαρμογής της οδηγίας 84/587, με την οποία δεν επήλθε καμία διαρθρωτική τροποποίηση αυτής της ίδιας της οικονομίας της οδηγίας σε σχέση με την οδηγία 70/524, που όμως δεν είχε ολοκληρωθεί, όσον αφορά την προηγούμενη περίοδο. Η οδηγία 84/587 αντικατέστησε την ad hoc δυνητική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 70/524 με μία διαδικασία συστηματικής εγκρίσεως για ορισμένες πρόσθετες ύλες και προβλέπει ότι η διαδικασία αυτή εγκρίσεως — η εφαρμογή της οποίας δεν εξαρτάται πλέον από την πρωτοβουλία της Επιτροπής ή των κρατών μελών — είναι υποχρεωτική· πράγματι, δεν έχει ως στόχο την επίτευξη εναρμονίσεως που δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί εν προκειμένω.

Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης προτείνει, επομένως, να δοθεί καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα.

2. Η υποχρέωση επισημάνσεως αποτελεί καθεαυτή αυτοτελές μέτρο που εμπίπτει στο άρθρο 30 της Συνθήκης. Το ασυμβίβαστο αυτής της απαιτήσεως με την οδηγία συνάγεται από τη γενική διάταξη του άρθρου 13, καθώς και από την ειδική διάταξη του άρθρου 10, παράγραφος 4· η γνωστοποίηση ότι η πρόσθετη ύλη έχει καταχωριστεί με αντίστοιχο αριθμό καταχωρίσεως αποτελεί μία ένδειξη που δεν μνημονεύεται στο άρθρο 10, ούτε αναφέρεται γενικώς στην οδηγία.

Ενόψει της καταφατικής απαντήσεως που προτείνει να δοθεί στο πρώτο ερώτημα, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης προτείνει να γίνει δεκτό ότι το δεύτερο ερώτημα κατέστη άνευ αντικειμένου. Επικουρικώς, προτείνει να δοθεί στο ερώτημα αυτό καταφατική απάντηση.

3. Η απαίτηση εγκρίσεως, που αναφέρεται στο τρίτο ερώτημα, αποτελεί μέτρο αποτελέσματος ισοδύναμου προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών και, επομένως, εμπίπτει στην απαγόρευση που θέτει το άρθρο 30 της Συνθήκης.

4. Πλήρης εναρμόνιση που επιβάλλεται με την οδηγία 70/524 είναι ικανή να στερήσει τα κράτη μέλη από την εξουσία να επιβάλλουν στην επιχείρηση, βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης, την υποχρέωση υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση «εγκρίσεως», όπως αυτή που περιγράφεται στο τρίτο ερώτημα. Παρόλο που δεν αναφέρονται ειδικά οι λόγοι για τους οποίους επιβάλλεται η υποχρέωση αυτή, η εναρμόνιση που επήλθε μέσω της οδηγίας 70/524 καλύπτει όλους τους λόγους που θεωρητικά πρέπει να λαμβάνει υπόψη η εθνική νομοθεσία.

Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης προτείνει, επομένως, να δοθεί καταφατική απάντηση στο τέταρτο ερώτημα

5. Τέλος με το οποίο επιδιώκεται να καλυφθούν οι δαπάνες που συνεπάγεται ένα μέτρο που αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο, ή το οποίο εισπράττεται σε συνάρτηση με ένα τέτοιο μέτρο είναι αυτό το ίδιο παράνομο (βλέπε απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1983, Apple and Pear Development Council, 222/82, Συλλογή 1983, σ. 4083· της 12ης Ιουνίου 1986, Schloh, 50/85, Συλλογή 1986, σ. 1855, και της 25ης Νοεμβρίου 1986, Le Campion, 218/85, Συλλογή 1986, σ. 3513).

Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης προβαίνει επίσης σε μία ανάλυση που στηρίζεται στο σύστημα του ελέγχου που έχει θεσπιστεί με την οδηγία (βλέπε τα άρθρα 15 και 16)· τονίζει ότι τα εισαγόμενα εμπορεύματα υπόκεινται ήδη στο σύστημα ελέγχου της οδηγίας στο κράτος μέλος εξαγωγής, με τη συνέπεια να υπόκεινται σ' αυτό το σύστημα ελέγχου στη Δανία για δεύτερη φορά και σε μεταγενέστερη φάση. Αντιθέτως, τα δανικά προϊόντα ελέγχονται για πρώτη φορά στη Δανία. Συνεπεία της ολοκληρώσεως της εναρμονίσεως η φάση της εισαγωγής και η φάση της παρασκευής δεν μπορούν να θεωρηθούν ως συγκρίσιμες φάσεις για την επιβολή εσωτερικού τέλους, σύμφωνα με το άρθρο 9 της Συνθήκης. Επομένως, ένα τέλος όπως αυτό που αναφέρεται στο πέμπτο ερώτημα αντιβαίνει προς το άρθρο 9.

Στη συνέχεια, προβάλλει ότι το εν λόγω τέλος πλήττει την αλλοδαπή παραγωγή περισσότερο από ό,τι την εγχώρια παραγωγή, υπό την έννοια ότι το τέλος επιβαρύνει οποιονδήποτε εισαγωγέα λόγω αυτής της ιδιότητάς του, ενώ στο εσωτερικό το τέλος επιβαρύνει αυτόν τον ίδιο τον παραγωγό.

Επικουρικώς, θεωρεί ότι στην περίπτωση κατά την οποία το εν λόγω τέλος θεωρηθεί ως εσωτερική επιβάρυνση, θα είναι ασυμβίβαστο με το άρθρο 95 της Συνθήκης, επειδή πλήττει τα εισαγόμενα σε μία άλλη φάση εμπορίας προϊόντα και κατά τρόπο σκληρότερο (βλέπε την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1986, Ιταλία, 200/85, Συλλογή 1986, σ. 3953).

Β — *Παρατηρήσεις που κατέθεσε η δανική κυβέρνηση*

1. Πριν από την τροποποιητική οδηγία 84/587 δεν υπήρχε πλήρης εναρμόνιση όλων των μέτρων που έπρεπε να ληφθούν σε σχέση με τις ζωοτροφές που περιέχουν πρόσθετες ύλες· η δανική κυβέρνηση τονίζει ότι η οδηγία καθιστά σαφές, με το άρθρο 6, παράγραφος 3, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 75/296, ότι δεν περιέχει εξαντλητική ρύθμιση, προβλέποντας ότι μόνο μεταγενέστερα θα καθοριστούν τα σχετικά κριτήρια για τη σύνθεση και την καθαρότητα των επιτρεπομένων ουσιών. Επιπλέον, προβάλλει ότι από την από-

φαση του Δικαστηρίου της 27ης Μαρτίου 1985 (Denkavit Futtermittel, 73/84, σκέψεις 12 και 13, Συλλογή 1985, σ. 1013), συνάγεται ότι τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της υγείας δεν έχουν εναρμονιστεί στον τομέα των πρόσθετων υλών στις ζωοτροφές, αλλά ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να λάβουν τα αναγκαία μέτρα ελέγχου στο πλαίσιο του άρθρου 36 της Συνθήκης. Τα κράτη μέλη μπορούν, επομένως, να επικαλεστούν το άρθρο 36 της Συνθήκης, όσον αφορά τα εθνικά μέτρα με τα οποία επιδιώκεται να διασφαλιστεί ο προσδιορισμός και η καθαρότητα των προϊόντων που χρησιμοποιούνται ως πρόσθετες ύλες.

Η δανική κυβέρνηση τονίζει ότι το σύστημα που θεσπίστηκε επί κοινοτικού επιπέδου με την οδηγία 84/587 στηρίζεται στις ίδιες βασικές αρχές όπως το δανικό σύστημα για το οποίο πρόκειται στην υπόθεση της κύριας δίκης. Εν προκειμένω, πρέπει κατ' ανάγκη να αποκλειστεί ότι το Συμβούλιο μπορεί να θεώρησε ότι είχε πραγματοποιηθεί πλήρης εναρμόνιση ήδη πριν από τη θέσπιση της οδηγίας 84/587. Επομένως, η υφιστάμενη στη Δανία υποχρέωση καταχωρίσεως του προϊόντος βάσει των χρησιμοποιηθέντων πρόσθετων υλών, της ενδείξεως του αριθμού καταχωρίσεως επί της συσκευασίας, καθώς και η έγκριση που χορηγείται στην επιχείρηση μπορούν να διατηρηθούν, εφόσον ανταποκρίνονται στα κριτήρια που θέτει το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ. Εν προκειμένω υπογραμμίζει ότι η προσφεύγουσα της κύριας δίκης δεν αμφισβήτησε ποτέ το ότι οι απαιτήσεις της δανικής νομοθεσίας είναι αναγκαίες για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 36.

Η δανική κυβέρνηση προτείνει, επομένως, να δοθεί για όλα τα ερωτήματα 1 έως 4 μία γενική απάντηση ως εξής:

« Κατά τον υπό κρίση χρόνο, πριν από τη θέσπιση της οδηγίας 84/587/ΕΟΚ, του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 1984, που τροποποίησε την οδηγία 70/524/ΕΟΚ σχετικά με τις πρόσθετες ύλες στις ζωοτροφές, τα κράτη μέλη δεν είχαν στερηθεί κάθε δυνατότητα να επικαλεστούν το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, όσον αφορά εθνικά μέτρα με τα οποία επιδιωκόταν η διασφάλιση του προσδιορισμού των χρησιμοποιουμένων προϊόντων ως προσθέτων υλών, καθώς και της καθαρότητας αυτών των ουσιών. Τα εθνικά μέτρα που περιγράφονται στη Διάταξη περί παραπομπής του Østre Landsret μπορούν επομένως να διατηρηθούν, εφόσον ανταποκρίνονται στα κριτήρια που θέτει το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, του οποίου η τήρηση δεν αμφισβητείται. »

2. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, η δανική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η οδηγία δεν συνιστά ιδιαίτερη εναρμόνιση των απαιτήσεων σχετικά με την ένδειξη του αριθμού καταχωρήσεως επί των συσκευασιών. Είναι αδύνατο να ελεγχθεί η τήρηση των υγειονομικών απαιτήσεων μόνο βάσει δειγματοληψιών που προβλέπονται ειδικά στο άρθρο 15. Η απαίτηση αναγραφής άλλων ενδείξεων στη συσκευασία από αυτές που αναφέρονται στο άρθρο 10 είναι, επομένως, αναγκαία και δικαιολογημένη. Εξάλλου, η ένδειξη του αριθμού καταχωρίσεως δεν συνιστά « αναφορά σε πρόσθετες ύλες », υπό την έννοια του άρθρου 10, παράγραφος 4· αντιθέτως, το άρθρο αυτό αφορά αποκλειστικά την ένδειξη των ουσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα I και χρησιμοποιήθηκαν και όχι τα προβλήματα σχετικά με τη μη καθαρότητα.

3. Η ρύθμιση που αφορά την « έγκριση », όπως αυτή στην οποία αναφέρεται το τρίτο ερώτημα, η οποία ρύθμιση υποχρεώνει τις επιχειρήσεις να ανακοινώνουν στις διοικητικές αρχές την επωνυμία και τη διεύθυνσή τους πριν αρχίσουν τη διαδικασία παραγωγής ή εισαγωγής δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο που εμπίπτει στο άρθρο 30 της Συνθήκης.

4. Εν πάση περιπτώσει, η ρύθμιση που αφορά την « έγκριση », όπως περιγράφεται στο τρίτο

ερώτημα, δικαιολογείται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης σε συνδυασμό με το άρθρο 15 της οδηγίας. Το τελευταίο αυτό άρθρο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν όλα τα πρόσφορα μέτρα ελέγχου για την προστασία της υγείας, αφήνοντας πάντως στα κράτη μέλη την ευθύνη ως προς τις λεπτομέρειες αυτών των μέτρων.

5. Η δανική κυβέρνηση θεωρεί ότι η νομιμότητα της επιβολής ετησίου τέλους, όπως αυτό στο οποίο αναφέρεται το εθνικό δικαστήριο, εξαρτάται από την ερμηνεία του άρθρου 95 της Συνθήκης και δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επιβάρυνση αποτελέσματος ισοδύναμου προς δασμό. Το τέλος επιβάλλεται βάσει ενιαίων κριτηρίων, αντικειμενικώς δικαιολογημένων· επομένως, θεμιτώς επιβάλλεται ενιαίο τέλος για κάθε επιχειρηματία, είτε πρόκειται για εγχώρια επιχείρηση είτε για εισαγωγέα, ακόμη και αν ορισμένες επιχειρήσεις έχουν σημαντικότερο κύκλο εργασιών από άλλες (βλέπε απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1981, Kortmann, 32/80, Συλλογή 1981, σ. 251, σκέψεις 27 και 28).

Τέλος, η δανική κυβέρνηση τονίζει ότι η οδηγία δεν αφορά το ζήτημα ποια τέλη μπορούν να επιβάλουν τα κράτη μέλη εντός των ορίων του άρθρου 95 της Συνθήκης για τα μέτρα ελέγχου που πρέπει να εφαρμοστούν. Σχετικώς παραπέμπει στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 30ής Νοεμβρίου 1978 (Bussone, 31/78, Sml. 1978, σ. 2429) και της 15ης Σεπτεμβρίου 1982 (Denkavit Futtermittel, 223/81, Συλλογή 1982, σ. 2933).

Η δανική κυβέρνηση προτείνει, επομένως, να δοθεί στο πέμπτο ερώτημα η ακόλουθη απάντηση:

« Ετήσιο τέλος ενιαίου ύψους που επιβάλλεται στους εισαγωγείς ζωοτροφών που περιέχουν πρόσθετες ύλες και στους εγχώριους παραγωγούς των ίδιων προϊόντων αποτελεί εσωτερική επιβάρυνση που συμβιβάζεται με το άρθρο 95 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η επιβολή ενός τέτοιου τέλους για την κάλυψη των εξόδων που συνεπάγονται τα αναγκαία μέτρα ελέγχου δεν αντιβαίνει στην οδηγία 70/524/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Νοεμβρίου 1970, όπως τροποποιήθηκε μεταγενεστέρως. »

Γ — *Παρατηρήσεις που κατέθεσε η Επιτροπή*

1. Κατά την Επιτροπή, συνάγεται σαφώς από το άρθρο 3 και το παράρτημα Ι, καθώς και από το άρθρο 13 της οδηγίας 70/524 ότι με την οδηγία επιδιώκεται ένα πλήρες σύστημα για τον έλεγχο της εγκρίσεως των προσθέτων υλών, της ποιότητάς τους και της χρησιμοποιήσεώς τους που απαγορεύει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν για λόγους προστασίας της υγείας άλλα μέτρα από αυτά που προβλέπονται με την οδηγία. Η τρίτη τροποποιητική οδηγία, η οδηγία 84/587, δεν επηρεάζει κατά τίποτα αυτή την ερμηνεία.

2. Με τις διατάξεις του άρθρου 3 και του παραρτήματος Ι καθώς και του άρθρου 10 της οδηγίας 70/534 επιδιώκεται η εξαντλητική απαρίθμηση των « υποχρεώσεων σημάνσεως » στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνονται οι πρόσθετες ουσίες που προορίζονται για τις ζωοτροφές. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται με το άρθρο 10, παράγραφος 4, καθώς και με το άρθρο 13 της ίδιας οδηγίας.

Η Επιτροπή προτείνει, επομένως, να δοθεί στα δύο πρώτα ερωτήματα αρνητική απάντηση.

3. Η υποχρέωση υποβολής αιτήσεως για τη χορήγηση εγκρίσεως που επιβάλλεται στην εισάγουσα επιχείρηση εμπίπτει στην απαγόρευση που θέτει το άρθρο 30. Είναι προφανές ότι η υποχρέωση αυτή « είναι ικανή να παρεμβάλει εμπόδια στο εμπόριο » (υπόθεση της 11ης Ιουλίου 1974, Dassonville, 8/74, Sml. 1974, σσ. 837, 852).

4. Η οδηγία 70/524 δεν επιδιώκει τη θέσπιση διατάξεων σχετικά με την έγκριση που χορηγείται στις επιχειρήσεις που εμπορεύονται ζωοτροφές οι οποίες περιέχουν πρόσθετες ύλες. Πριν από την εφαρμογή της τρίτης τροποποιητικής οδηγίας, η ευθύνη για τη θέσπιση των κανόνων σχετικά με την καταλληλότητα και την ικανότητα των επιχειρήσεων που ασχολούνται με την παρασκευή πρόσθετων υλών και την ενσωμάτωσή τους στις ζωοτροφές είχε αφεθεί στα κράτη μέλη τα οποία μπορούσαν, επομένως, να επικαλεστούν το άρθρο 36, προκειμένου να δικαιολογήσουν τη θέσπιση των σχετικών εθνικών διατάξεων.

Η Επιτροπή θεωρεί επιπλέον ότι μία « έγκριση », υπό τις προϋποθέσεις που απαριθμεί το εθνικό δικαστήριο, είναι δικαιολογημένη και ευλόγως ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο στόχο αναφορικά με την προστασία της υγείας.

Προτείνει, επομένως, να δοθεί στο τέταρτο ερώτημα αρνητική απάντηση.

5. Η Επιτροπή προβάλλει, καταρχάς, ότι η νομιμότητα του τέλους στο οποίο αναφέρεται το πέμπτο ερώτημα εξαρτάται από την ερμηνεία της Συνθήκης και όχι της οδηγίας 70/524. Ως προς το άρθρο 9 της Συνθήκης, το τέλος αυτό, δεδομένου ότι αποτελεί μέρος ενός εσωτερικού φορολογικού συστήματος που εφαρμόζεται βάσει των ίδιων κριτηρίων ως προς τους εισαγωγείς και τους εγχώριους παραγωγούς, δεν είναι ασυμβίβαστο με αυτό το άρθρο (βλέπε ιδίως την απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1981, Kortmann, προαναφερθείσα).

Η Επιτροπή διευκρινίζει στη συνέχεια, ως προς το άρθρο 95, ότι ετήσιο τέλος που επιβάλλεται στους παραγωγούς και τους εισαγωγείς βάσει των ίδιων κριτηρίων, έτσι ώστε οι εισαγωγείς να μην υφίστανται βαρύτερη επιβάρυνση από ό,τι οι εγχώριοι παραγωγοί, δεν συνιστά επιβάρυνση των προϊόντων υπό την έννοια του άρθρου 95.

Η Επιτροπή προτείνει, επομένως, να δοθεί στο πέμπτο ερώτημα καταφατική απάντηση.

T. F. O'Higgins
εισηγητής δικαστής