ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PEDRO CRUZ VILLALÓN
της 18ης Νοεμβρίου 2010[1]

Περιεχόμενα

I — Το νομικό πλαίσιο ..... I - 5520

A — Οι ρυθμίσεις της ΕΕ ..... I - 5520

B — Οι εθνικές διατάξεις ..... I - 5523

II — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων .... I - 5524

III — Το προδικαστικό ερώτημα ..... I - 5526

IV — Προκαταρκτικές παρατηρήσεις ..... I - 5527

V — Επί της αρμοδιότητας του κράτους μέλους να θεσπίσει την πρόωρη απαγόρευση των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών ..... I - 5528

A — Ως προς την ύπαρξη εναπομένουσας αρμοδιότητας των κρατών μελών για την απαγόρευση χρησιμοποιήσεως των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών ..... I - 5528

B — Ως προς την αρμοδιότητα των κρατών μελών να απαγορεύουν τη χρησιμοποίηση μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών κάνοντας χρήση του μηχανισμού διασφαλίσεως που καθιερώνει το άρθρο 10 της οδηγίας 90/42, ο οποίος επιτρέπει τη λήψη εθνικών συντηρητικών μέτρων ..... I - 5534

1. Η τήρηση των προϋποθέσεων ενεργοποιήσεως του μηχανισμού διασφαλίσεως του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425 ..... I - 5535

α) Η διάκριση μεταξύ κράτους μέλους αποστολής και κράτους μέλους προορισμού ..... I - 5535

β) Οι προϋποθέσεις λήψεως συντηρητικών μέτρων δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425 ..... I - 5536

i) Η ύπαρξη κινδύνου ..... I - 5538

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

ii) Η ύπαρξη επείγουσας ανάγκης ..... I - 5539

2. Η τήρηση της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως των ληφθέντων μέτρων .... I - 5541

VI — Επί της αρμοδιότητας του κράτους μέλους για τη θέσπιση της προσωρινής απαγορεύσεως χρησιμοποιήσεως ιχθυάλευρων και όξινου φωσφορικού ασβεστίου ..... I - 5544

VII — Πρόταση ..... I - 5546

1. Η εξεταζόμενη αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των διατάξεων της Ένωσης που θεσπίστηκαν προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος εξάπλωσης της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών [2] και, ειδικότερα, τους όρους και τις προϋποθέσεις θέσεως σε εφαρμογή από τα κράτη μέλη, στη διάρκεια μιας βραχείας χρονικής περιόδου, που εντοπίζεται μεταξύ της 15ης Δεκεμβρίου και της 31ης Δεκεμβρίου 2000, της οδηγίας 90/425/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1990 [3], της αποφάσεως 94/381/ΕΚ της Επιτροπής, της 27ης Ιουνίου 1994 [4], καθώς και της αποφάσεως 2000/766/ΕΚ του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 2000 [5], και της αποφάσεως 2001/9/ΕΚ της Επιτροπής, της 29ης Δεκεμβρίου 2000 [6].

2. Το ζήτημα που ανακύπτει στο πλαίσιο της παρούσας διαφοράς, μολονότι εκ πρώτης όψεως πολύ τεχνικό, θέτει ένα δύσκολο ερώτημα στον πάντα ευαίσθητο τομέα της προστασίας της ανθρώπινης υγείας. Μπορεί κράτος μέλος να αποφασίσει να θέσει νωρίτερα σε εφαρμογή τα μέτρα προστασίας κατά της ΣΕΒ που υιοθέτησε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και να τροποποιήσει το πεδίο εφαρμογής τους;

I — Το νομικό πλαίσιο

Α — *Οι ρυθμίσεις της ΕΕ*

3. Στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 90/425 ορίζεται ότι:

«η αρμονική λειτουργία των κοινών οργανώσεων αγοράς για τα ζώα και τα προϊόντα ζωικής προελεύσεως απαιτεί την εξάλειψη των εμποδίων κτηνιατρικής και ζωοτεχνικής

2 — Στο εξής: ΣΕΒ.

3 — Οδηγία σχετικά με τους κτηνιατρικούς και ζωοτεχνικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο ορισμένων ζώντων ζώων και προϊόντων με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ L 224, σ. 29).

4 — Απόφαση για τη θέσπιση ορισμένων μέτρων προστασίας που αφορούν τη σπογγώδη εγκεφαλοπάθεια των βοοειδών και τη χορήγηση πρωτεϊνών που προέρχονται από θηλαστικά (ΕΕ L 172, σ. 23), όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 1999/129/ΕΚ της 29ης Ιανουαρίου 1999 (ΕΕ L 41, σ. 14 στο εξής: απόφαση 94/381).

5 — Απόφαση περί ορισμένων μέτρων προστασίας σχετικά με τις μεταδοτικές σπογγώδεις εγκεφαλοπάθειες και τη χρησιμοποίηση ζωικών πρωτεϊνών στη διατροφή των ζώων (ΕΕ L 306, σ. 32).

6 — Απόφαση σχετικά με τα μέτρα ελέγχου που απαιτούνται για την εφαρμογή της αποφάσεως 2000/766 (ΕΕ L 2, σ. 32).

φύσεως όσον αφορά την ανάπτυξη των ενδοκοινοτικών συναλλαγών των εν λόγω ζώων και προϊόντων. [...] για τον σκοπό αυτόν, η ελεύθερη κυκλοφορία των γεωργικών προϊόντων αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο των κοινών οργανώσεων αγοράς και πρέπει να επιτρέπει την ορθολογική ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής καθώς και την άριστη χρησιμοποίηση των μέσων παραγωγής.»

4. Στο άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425, προβλέπεται ότι:

«Τα κράτη μέλη φροντίζουν ώστε οι κτηνιατρικοί έλεγχοι που πρέπει να διεξάγονται επί των ζώντων ζώων και των προϊόντων που καλύπτονται από τις οδηγίες που απαριθμούνται στο παράρτημα Α ή επί αυτών που αναφέρονται στο άρθρο 21 πρώτο εδάφιο, και τα οποία προορίζονται για το εμπόριο, να μην διενεργούνται πλέον, με την επιφύλαξη του άρθρου 7, στα σύνορα, αλλά να διενεργούνται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας.»

5. Στο άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425 ορίζεται ότι:

«Κάθε κράτος μέλος ανακοινώνει αμέσως στα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή, εκτός από την εμφάνιση στην επικράτειά του των ασθενειών που προβλέπονται στην οδηγία 82/894/ΕΟΚ, την εμφάνιση οποιασδήποτε ζωονόσου, ασθενείας ή αιτίας που ενδέχεται να συνιστά σοβαρό κίνδυνο για τα ζώα ή την υγεία των ανθρώπων.

Το κράτος μέλος αποστολής θέτει αμέσως σε εφαρμογή τα μέτρα καταπολέμησης ή πρόληψης που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία, και ιδίως τον καθορισμό των ζωνών προστασίας που προβλέπονται σε αυτήν ή θεσπίζει οποιοδήποτε άλλο μέτρο κρίνει κατάλληλο.

Το κράτος μέλος προορισμού ή διαμετακόμισης το οποίο, κατά τη διενέργεια ελέγχου που προβλέπεται από το άρθρο 5, διαπιστώνει μια από τις ασθένειες ή αιτίες που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο, μπορεί να λαμβάνει, εάν είναι απαραίτητο, προληπτικά μέτρα που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένης της απομόνωσης των ζώων.

Μέχρις ότου ληφθούν τα σχετικά μέτρα, σύμφωνα με την παράγραφο 4, το κράτος μέλος προορισμού μπορεί, για σοβαρούς λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας ή της υγείας των ζώων, να λαμβάνει συντηρητικά μέτρα έναντι των συγκεκριμένων εκμεταλλεύσεων, κέντρων ή οργανισμών ή, σε περίπτωση επιζωοτίας, έναντι της ζώνης προστασίας που προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία.

Τα μέτρα που λαμβάνονται από τα κράτη μέλη κοινοποιούνται αμέσως στην Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη.»

6. Στο παράρτημα Α της οδηγίας 90/425 απαριθμούνται τα κτηνιατρικά και ζωοτεχνικά νομοθετήματα με βάση τα οποία προσδιορίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 1 αυτής, ποια ζώντα ζώα και προϊόντα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.

7. Στο παράρτημα Β της ίδιας οδηγίας, που φέρει τον τίτλο «Ζώα και προϊόντα που δεν υπόκεινται σε κοινοτική εναρμόνιση αλλά των οποίων η εμπορία υπόκειται στους ελέγχους που προβλέπονται από την παρούσα οδηγία» περιέχεται αναφορά στα «απορρίμματα ζώων μεταποιημένα σε συστατικά για ζωοτροφές».

8. Το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, της αποφάσεως 94/381 της Επιτροπής ορίζει τα εξής:

«1. Εντός 30 ημερών από τη γνωστοποίηση της παρούσας αποφάσεως, τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη χορήγηση στα μηρυκαστικά ζωοτροφών με πρωτεΐνη που προέρχεται από ιστούς θηλαστικών.

2. Ωστόσο, σε κράτη μέλη που θέτουν σε ισχύ σύστημα που καθιστά δυνατή τη διάκριση της πρωτεΐνης που προέρχεται από μηρυκαστικά από εκείνη που δεν προέρχεται από μηρυκαστικά, πρέπει να εγκρίνεται από την Επιτροπή, βάσει της διαδικασίας που προβλέπεται από το άρθρο 17 της οδηγίας 90/425/ΕΟΚ, η χορήγηση σε μηρυκαστικά ζωοτροφών με πρωτεΐνη από είδη άλλα εκτός των μηρυκαστικών.»

9. Το άρθρο 2 της αποφάσεως 2000/766, ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη χρησιμοποίηση μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών στη διατροφή των ζώων εκτροφής που συντηρούνται, παχύνονται, ή εκτρέφονται για την παραγωγή τροφίμων.

2. Η απαγόρευση που αναφέρεται στην παράγραφο 1 δεν εφαρμόζεται στη χρησιμοποίηση:

— ιχθυάλευρων στη διατροφή ζώων άλλων από τα μηρυκαστικά, σύμφωνα με τα μέτρα ελέγχου που καθορίζονται κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 17 της οδηγίας 89/662/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 1989, σχετικά με τους κτηνιατρικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς [ΕΕ L 395, σ. 13],

[…]

— όξινου φωσφορικού ασβεστίου και υδρολυμένων πρωτεϊνών που λαμβάνονται με τους όρους που καθορίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 17 της οδηγίας 89/662/ΕΟΚ,

[…]»

10. Στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της ιδίας οδηγίας ορίζεται ότι:

«1. Με εξαίρεση τις παρεκκλίσεις που προβλέπονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, τα κράτη μέλη:

α) απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά, την εμπορία, την εισαγωγή από τρίτες χώρες και την εξαγωγή προς τρίτες χώρες μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών που προορίζονται για τη διατροφή

εκτρεφόμενων ζώων που συντηρούνται, παχύνονται ή εκτρέφονται για την παραγωγή τροφίμων·

«1. Η οδηγία 90/425/ΕΟΚ εφαρμόζεται ιδίως όσον αφορά τη διοργάνωση και την παρακολούθηση των ελέγχων που διενεργούνται από το κράτος μέλος προορισμού, καθώς και τα εφαρμοστέα μέτρα διασφαλίσεως.»

β) εξασφαλίζουν ότι, όλες οι μεταποιημένες ζωικές πρωτεΐνες που προορίζονται για τη διατροφή εκτρεφόμενων ζώων που συντηρούνται, παχύνονται ή εκτρέφονται για την παραγωγή τροφίμων, αποσύρονται από την αγορά, από τα δίκτυα διανομής και από τις αποθήκες των γεωργικών εκμεταλλεύσεων.»

Β — *Οι εθνικές διατάξεις*

11. Στο άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, της αποφάσεως 2001/9, ορίζεται ότι:

13. Το άρθρο 2 της «προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως για την απαγόρευση της χρήσεως ζωικών πρωτεϊνών σε όλες τις ζωοτροφές για ζώα εκτροφής» [8], που εκδόθηκε στις 8 Δεκεμβρίου 2000, ορίζει ότι:

«1. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση ιχθυάλευρων στη διατροφή ζώων άλλων από μηρυκαστικά, μόνο σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται στο παράρτημα I.

«1. Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 2 της κανονιστικής ρυθμίσεως για την απαγόρευση της χρήσεως ζωικών αλεύρων σε ζωοτροφές, απαγορεύεται η παραγωγή, η επεξεργασία ή η κατεργασία, η παράδοση, η παραλαβή, η μεταφορά, η προσφορά προς πώληση, η αγορά ή η εκποίηση μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών που προορίζονται για τη διατροφή εκτρεφομένων ζώων.

2. Τα κράτη μέλη επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση όξινου φωσφορικού ασβεστίου στη διατροφή ζώων άλλων από μηρυκαστικά, μόνο σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται στο παράρτημα II.»

2. Η απαγόρευση που αναφέρεται στην παράγραφο 1 δεν εφαρμόζεται στη χρησιμοποίηση:

— ιχθυάλευρων στη διατροφή ζώων άλλων από τα μηρυκαστικά, σύμφωνα με τα μέτρα ελέγχου που καθορίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 17 της οδηγίας 89/662/ΕΟΚ […]

12. Το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/667/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 1990 [7], ορίζει τα εξής:

7 — Οδηγία θεσπίζουσα υγειονομικούς κανόνες για τη διάθεση και τη μεταποίηση ζωικών αποβλήτων, τη διάθεσή τους στην αγορά και την προστασία από τους παθογόνους οργανισμούς των ζωοτροφών ζωικής προέλευσης ή με βάση τα ψάρια και για την τροποποίηση της οδηγίας 90/425/ΕΟΚ (ΕΕ L 363, σ. 51).

8 — *Tijdelijkeregelingverboddierlijkeeiwitteninallediervoerderslandbouwhuisdieren,* που δημοσιεύθηκε στο φύλλο 239 του *Staatscourant* της 8ης Δεκεμβρίου 2000. (*NederlandseStaatscourant* 2000, nº 239, στο εξής: εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση).

— ζελατίνης μη μηρυκαστικών για την επικάλυψη των προσθέτων υλών […],

— όξινου φωσφορικού ασβεστίου και υδρολυμένων πρωτεϊνών που λαμβάνονται με τους όρους που καθορίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 17 της οδηγίας 89/662/ΕΟΚ,

— γάλακτος και προϊόντων γάλακτος.»

14. Στο άρθρο 3 της προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως ορίζονται τα εξής:

«1. Υπό την επιφύλαξη του άρθρου 2, απαγορεύεται από 1ης Ιανουαρίου 2001

α) η χορήγηση σε ζώα εκτροφής ζωοτροφών που περιέχουν μεταποιημένες ζωικές πρωτεΐνες·

β) η εισαγωγή στις Κάτω Χώρες και η εξαγωγή από τις Κάτω Χώρες μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών·

γ) η χρήση ή η αποθήκευση μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών σε εγκαταστάσεις στις οποίες σταβλίζονται ζώα εκτροφής ή σε εγκαταστάσεις στις οποίες παράγονται, αποτελούν αντικείμενο εμπορίας, αποθηκεύονται ή φορτώνονται ζωοτροφές για ζώα εκτροφής.

2. Η απαγόρευση της παραγράφου 1, στοιχείο γ΄, δεν ισχύει μέχρι 1ης Μαρτίου 2001 για όσους έχουν στην κατοχή τους ή την κυριότητά τους μεταποιημένες ζωικές πρωτεΐνες και δηλώσουν στο Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (κρατική αρχή επιφορτισμένη με τον έλεγχο ζώων και κρέατος) το είδος, την ποσότητα και τον τόπο αποθηκεύσεως των διαθέσιμων μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών και ανακοινώσουν αμελλητί σε αυτήν οποιαδήποτε μεταβολή στο είδος, την ποσότητα και τον τόπο αποθηκεύσεως.»

15. Κατά το άρθρο 4 της προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως, η ισχύ της άρχεται από 15ης Δεκεμβρίου 2000.

II — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων

16. Στις 27 Ιουνίου 1994, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 94/381 κύριο αντικείμενο της οποίας ήταν η απαγόρευση της χρησιμοποιήσεως πρωτεϊνών προερχομένων από ιστούς θηλαστικών στη διατροφή των μηρυκαστικών. Ωστόσο, το άρθρο 1, παράγραφος 2, της εν λόγω αποφάσεως παρείχε στα κράτη μέλη τα οποία μπορούσαν να θέσουν σε ισχύ σύστημα επιτρέπον τη διάκριση των πρωτεϊνών που προέρχονται από μηρυκαστικά από εκείνες που δεν προέρχονται από μηρυκαστικά τη δυνατότητα να επιτρέπουν τη χορήγηση στα μηρυκαστικά πρωτεϊνών προερχομένων από είδη άλλα εκτός των μηρυκαστικών.

17. Επειδή εντοπίστηκαν κρούσματα ΣΕΒ σε ζώα γεννηθέντα μετά τη θέση σε ισχύ της αποφάσεως 94/381, η Συντονιστική Επιστημονική Επιτροπή διατύπωσε, στις 27 και 28 Νοεμβρίου 2000, μια γνώμη όπου διαπίστωσε, για πρώτη φορά, την ύπαρξη «κινδύνου δευτερογενούς μόλυνσης των προϊόντων διατροφής που λαμβάνονται από τα βοοειδή, συνεπεία της χορηγήσεως στα τελευταία τροφών προοριζομένων για άλλα ζώα και οι οποίες περιείχαν ζωικές πρωτεΐνες δυνάμενες να μολυνθούν από τον φορέα της ΣΕΒ» και συνέστησε την υιοθέτηση νέων μέτρων.

18. Κατόπιν αυτού, στις 4 Δεκεμβρίου 2000, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε την απόφαση 2000/766, με την οποία απαγόρευσε τη χρησιμοποίηση μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών για ζωοτροφές χορηγούμενες σε ζώα εκτροφής που συντηρούνται, παχύνονται, ή εκτρέφονται για την παραγωγή τροφίμων. Το άρθρο 4 της εν λόγω αποφάσεως όριζε ότι αυτή θα ετίθετο σε ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2001 θα παρέμενε σε ισχύ για έξι μήνες. Η απαγόρευση συνοδευόταν από πλείονες παρεκκλίσεις, μία εκ των οποίων αφορούσε τη χρησιμοποίηση ιχθυάλευρων σε ζωοτροφές για ζώα εκτός των μηρυκαστικών και μια άλλη τη χρησιμοποίηση όξινου φωσφορικού ασβεστίου. Η απαγόρευση κάλυπτε τη θέση σε κυκλοφορία στην αγορά, την εμπορία, την εισαγωγή από τρίτες χώρες και την εξαγωγή προς τρίτες χώρες μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών [9] και συνοδευόταν από την υποχρέωση απόσυρσης των εν λόγω πρωτεϊνών από την αγορά, από τα δίκτυα διανομής και τις εγκαταστάσεις αποθήκευσης που βρίσκονταν στις εκμεταλλεύσεις [10].

19. Τέσσερις μέρες αργότερα, στις 8 Δεκεμβρίου 2000, το Υπουργείο Γεωργίας, Προστασίας του Φυσικού Περιβάλλοντος και Αλιείας των Κάτω Χωρών εξέδωσε την «Εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση». Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της εν λόγω ρυθμίσεως απαγόρευε την παραγωγή, επεξεργασία κατεργασία, παράδοση, παραλαβή, μεταφορά, προσφορά προς πώληση, αγορά ή εκποίηση μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών που προορίζονται για τη διατροφή εκτρεφόμενων ζώων. Στο άρθρο της 2, παράγραφος 2, προβλέπονταν παρεκκλίσεις από την απαγόρευση αυτή, ιδίως, για τα ιχθυάλευρα και το όξινο φωσφορικό ασβέστιο, η εφαρμογή των οποίων, όμως, εξηρτάτο από τη λήψη των μέτρων ελέγχου που προέβλεπε η απόφαση 2000/766.

20. Κατά το άρθρο 4 αυτής, η ολλανδική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση θα ετίθετο σε ισχύ στις 15 Δεκεμβρίου 2000, ήτοι δεκαπέντε ημέρες πριν από την έναρξη ισχύος της αποφάσεως 2000/766. Κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή στις 10 Ιανουαρίου 2001.

21. Από τις αιτιολογικές σκέψεις της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως προκύπτει ότι η πρόωρη θέση της σε ισχύ είχε ως σκοπό να σταματήσει σταδιακά τις διαδικασίες παραγωγής που βρίσκονταν σε εξέλιξη και εκείνες που είχαν προγραμματιστεί, προκειμένου να επιτρέψει στις επιχειρήσεις να αποφύγουν τις δαπάνες και τις προσπάθειες που θα συνεπαγόταν η ανάγκη απόσυρσης,

9 — Άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της αποφάσεως 2000/766.

10 — Άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της αποφάσεως 2000/766.

μετά την 1η Ιανουαρίου 2001, των προϊόντων που θα είχαν τελικά διατεθεί και παραχθεί.

22. Τέλος, στις 29 Δεκεμβρίου 2000, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 2001/9, η οποία όριζε τις προϋποθέσεις στις οποίες υπέκειτο η χρησιμοποίηση, ιδίως, των ιχθυάλευρων και του όξινου φωσφορικού ασβεστίου στις ζωοτροφές.

23. Οι αναιρεσίβλητες της κυρίας δίκης, που είναι είτε επιχειρήσεις παραγωγής ζωοτροφών (Denkavit Nederland BV, Cehave Landbouwbelang Voeders BV, Arie Block BV) είτε επιχειρήσεις διανομής πρώτων υλών για ζωοτροφές (Internationale Handelsmaatschappij «Demeter» BV) [11], αμφισβήτησαν το κύρος της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως ενώπιον του Rechtbank te's-Gravenhage. Ισχυρίστηκαν, κυρίως, ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση τους επέβαλε, για το διάστημα μεταξύ της 15ης Δεκεμβρίου 2000 και της 1ης Ιανουαρίου 2001, απαγορεύσεις σχετικά με τις ζωοτροφές που συνιστούσαν μέτρα αυστηρότερα από αυτά που προέβλεπε η απόφαση 94/381 της Επιτροπής. Υποστήριξαν, επικουρικώς, ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση ήταν παράνομη καθόσον επέβαλλε, για την ίδια περίοδο, απαγόρευση αφορώσα το όξινο φωσφορικό ασβέστιο, τα ιχθυάλευρα, καθώς και τις ζωοτροφές που δεν περιείχαν άλλες ζωικές πρωτεΐνες εκτός του όξινου φωσφορικού ασβεστίου και/ή του ιχθυάλευρου.

24. Ζητούν, επίσης, την αποκατάσταση της ζημίας την οποία υπέστησαν συνεπεία της θέσεως σε ισχύ της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία μείωσε πρόωρα την αξία των αποθεμάτων τους ζωικών πρωτεϊνών, αποθεμάτων τα οποία υπό κανονικές συνθήκες θα μπορούσαν να είχαν χρησιμοποιηθεί κατά το διάστημα μεταξύ της 15ης Δεκεμβρίου και της 31ης Δεκεμβρίου 2000.

25. Το Rechtbank te' s-Gravenhage έκανε δεκτά τα κύρια αιτήματα των αναιρεσιβλήτων της κυρίας δίκης. Αφού διαπίστωσε ότι το άρθρο 4 της αποφάσεως 2000/766 προέβλεπε τη θέση της σε ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2001, συνήγαγε ότι οι απαγορεύσεις δεν έπρεπε να αρχίσουν να ισχύουν ούτε νωρίτερα ούτε αργότερα από την 1η Ιανουαρίου 2001.

III — Το προδικαστικό ερώτημα

26. Στο πλαίσιο της εκδικάσεως της αναιρέσεως που ασκήθηκε από το Staat der Nederlanden [Ολλανδικό Δημόσιο] κατά της αποφάσεως αυτής του Rechtbank te' s-Gravenhage, το αιτούν δικαστήριο, ήτοι το Gerechtshof's-Gravenhage (Κάτω Χώρες), υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Πρέπει το κοινοτικό δίκαιο, και ειδικότερα η οδηγία 90/425/ΕΟΚ, η απόφαση 94/381/ΕΚ και η απόφαση 2000/766/ΕΚ, να

11 — Στο εξής: αναιρεσίβλητες της κυρίας δίκης.

ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι δεν συνάδει προς αυτές εθνική απαγόρευση, όπως είναι αυτή του άρθρου 2 της προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως, η οποία απαγορεύει, για λόγους προστασίας από τη ΣΕΒ [σπογγώδη εγκεφαλοπάθεια των βοοειδών], την παραγωγή και την εμπορία μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών για τη διατροφή εκτρεφόμενων ζώων, αν μια τέτοια εθνική απαγόρευση

— τέθηκε σε ισχύ από τις 15 Δεκεμβρίου 2000 (ήτοι νωρίτερα από ό,τι η απόφαση 2000/766/ΕΚ) και

— ίσχυσε προσωρινώς (μέχρις εκδόσεως της αποφάσεως [2001/9/ΕΚ] [12] της 29ης Δεκεμβρίου 2000) και για τα ιχθυάλευρα και το όξινο φωσφορικό ασβέστιο;»

27. Το Δικαστήριο κάλεσε τις αναιρεσίβλητες της κυρίας δίκης, τις κυβερνήσεις των κρατών μελών που κατέθεσαν παρατηρήσεις, ήτοι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και το Βασίλειο της Σουηδίας, καθώς και την Επιτροπή, να απαντήσουν, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 7 Σεπτεμβρίου 2010, σε ορισμένες ερωτήσεις.

12 — Το προδικαστικό ερώτημα αναφερόταν, στη δεύτερη υποπαράγραφο, στην απόφαση 2000/766, αλλά είναι προφανές ότι πρόκειται για τυπογραφικό λάθος και ότι στην πραγματικότητα εννοούσε την απόφαση 2001/9.

IV — Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

28. Οι αναιρεσίβλητες της κυρίας δίκης εκτιμούν ότι στο προδικαστικό ερώτημα αρμόζει καταφατική απάντηση. Η κοινοτική ρύθμιση θα πρέπει, κατά την άποψή τους, να θεωρηθεί ότι δεν επέτρεπε τη θέσπιση της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως, τόσο όσον αφορά την πρόωρη απαγόρευση των ζωικών πρωτεϊνών όσο και προκειμένου για την προσωρινή απαγόρευση των ιχθυάλευρων και του όξινου φωσφορικού ασβεστίου.

29. Τα κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις εκτιμούν, αντιθέτως, ότι πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση σε αμφότερα τα σκέλη του προδικαστικού ερωτήματος. Η Επιτροπή συμμερίζεται την άποψη αυτή, αλλά θεωρεί ότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξετάσει κατά πόσον η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση ήταν αναγκαία και ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

30. Για τους λόγους που θα εκθέσω στη συνέχεια, εκτιμώ ότι είναι σκόπιμο να εξετάσω το προδικαστικό ερώτημα διακρίνοντας στο πλαίσιο της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως την πρόωρη απαγόρευση των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών, αφενός, και την προσωρινή απαγόρευση των ιχθυάλευρων και του όξινου φωσφορικού ασβεστίου, αφετέρου, όπως άλλωστε έκανε και το αιτούν δικαστήριο διατυπώνοντας το ερώτημά του.

V — Επί της αρμοδιότητας του κράτους μέλους να θεσπίσει την πρόωρη απαγόρευση των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών

31. Τα κράτη μέλη που υπέβαλαν παρατηρήσεις, καθώς και η Επιτροπή συμφωνούν ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν αντέκειτο στη θέσπιση της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως, στηρίζουν δε την άποψή τους αυτή σε δύο ομάδες επιχειρημάτων. Κατά την πρώτη από αυτές, η ρύθμιση της Ένωσης δεν είχε εξαντλητικό χαρακτήρα και, συνεπώς, άφηνε ακέραια την αρμοδιότητα των κρατών μελών για τη λήψη μέτρων όπως η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση [13]. Κατά τη δεύτερη, η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εντάσσεται στην κατηγορία των συντηρητικών μέτρων του άρθρου 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425 [14]. Οι αναιρεσίβλητες της κυρίας δίκης υποστηρίζουν, αφενός, ότι με την οδηγία 90/425 και την απόφαση 94/381 επήλθε πλήρης εναρμόνιση η οποία αφαιρεί από τα κράτη μέλη κάθε αρμοδιότητα για τη λήψη μέτρων όπως η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση. Θεωρούν, εξάλλου, ότι δεν πληρούνταν οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις στις οποίες υπέκειτο η λήψη συντηρητικών μέτρων κατά την έννοια του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425.

32. Πρέπει να διευκρινιστεί εξ αρχής ότι η θέσπιση της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως δεν μπορεί να ανταποκρίνεται συγχρόνως σε αμφότερες τις ανωτέρω περιπτώσεις. Επομένως, τα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο απαιτούν τη διαδοχική εξέταση δύο ζητημάτων που είναι εντελώς διαφορετικά μεταξύ τους. Το πρώτο είναι αν, στην περίπτωση που το δίκαιο της Ένωσης δεν επέφερε εναρμόνιση στο επίμαχο ζήτημα, τα κράτη μέλη είχαν αρμοδιότητα να λάβουν μέτρα όπως η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση με βάση τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ και, ειδικότερα, με βάση το άρθρο 30 ΕΚ (μετέπειτα άρθρο 36 ΣΛΕΕ) κατά τον χρόνο στον οποίο ανάγονται τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως [15]. Μόνο σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, ήτοι μόνον αν γίνει δεκτό ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση εμπίπτει σε εναρμονισμένο τομέα, τίθεται το δεύτερο ερώτημα, το οποίο αφορά το αν η εν λόγω ρύθμιση μπορεί να θεωρηθεί ότι καλυπτόταν από τις διατάξεις του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425.

Α — *Ως προς την ύπαρξη εναπομένουσας αρμοδιότητας των κρατών μελών για την απαγόρευση χρησιμοποιήσεως των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών*

33. Όπως προανέφερα, οι αναιρεσίβλητες της κυρίας δίκης διατείνονται ότι η ρύθμιση την οποία θέσπισε η Ευρωπαϊκή Ένωση στον

13 — Η άποψη αυτή προβάλλεται κυρίως από τη Σουηδική Κυβέρνηση ενώ η Ολλανδική Κυβέρνηση την προβάλλει μόνον επικουρικώς. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, και η Επιτροπή αναφέρεται στο ζήτημα αυτό αλλά με λιγότερο κατηγορηματικό τρόπο.

14 — Την άποψη αυτή υποστηρίζει τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις.

15 — Βλ., σχετικώς, τη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 90/425, όπου διευκρινίζεται ότι «στη σημερινή κατάσταση της εναρμόνισης και μέχρις ότου υπάρξουν κοινοτικοί κανόνες, θα πρέπει να τηρηθούν, για τα ζώα και προϊόντα τα οποία δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο εναρμονισμένων κανόνων, οι απαιτήσεις του κράτους προορισμού, στον βαθμό που είναι σύμφωνες με το άρθρο 36 της συνθήκης [κατόπιν άρθρο 30 ΕΚ και νυν άρθρο 36 ΣΛΕΕ]».

τομέα της διατροφής των ζώων ήταν εξαντλητική και ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν πλέον, μετά την έκδοση της αποφάσεως 94/381, να λάβουν μέτρα εκτός από αυτά που προέβλεπε η εν λόγω απόφαση. Εφόσον η απόφαση αυτή επέτρεπε τη χρησιμοποίηση μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών στις προοριζόμενες για ζώα εκτός των μηρυκαστικών ζωοτροφές, τα κράτη μέλη δεν εδικαιούντο να την απαγορεύσουν.

34. Η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζουν, αντιθέτως, ότι ο επίμαχος τομέας δεν έχει εναρμονιστεί πλήρως. Εφόσον η απόφαση 94/381 κάλυπτε μόνον τη χρησιμοποίηση στη διατροφή των μηρυκαστικών πρωτεϊνών προερχομένων από ιστούς θηλαστικών, τα κράτη μέλη είχαν αρμοδιότητα να θεσπίζουν μέτρα έχοντα άλλο αντικείμενο.

35. Η Επιτροπή εκτιμά επίσης, αλλά με λιγότερο κατηγορηματικό τρόπο, ότι, καθόσον η απόφαση 94/381 απαγόρευε μόνον τη χρησιμοποίηση στη διατροφή των μηρυκαστικών πρωτεϊνών προερχομένων από ιστούς θηλαστικών, δεν ήταν δυνατό να θεωρηθεί ότι προέβη σε πλήρη εναρμόνιση των μέτρων για την καταπολέμηση της ΣΕΒ στο κοινοτικό επίπεδο. Ωστόσο, η άποψη αυτή προβάλλεται στο πλαίσιο των επιχειρημάτων που διατυπώνονται προκειμένου να αποδειχθεί ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση συνιστά συντηρητικό μέτρο κατά την έννοια του άρθρου 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425.

36. Υπενθυμίζεται σχετικώς ότι το Δικαστήριο έκρινε κατά το παρελθόν ότι η οδηγία 90/425 επέφερε πλήρη εναρμόνιση των μέτρων διασφαλίσεως κατά της εξαπλώσεως ασθενειών ικανών να αποτελέσουν σοβαρό κίνδυνο για τα ζώα ή για την υγεία των ανθρώπων, καθορίζοντας επακριβώς τις αντίστοιχες υποχρεώσεις και την αποστολή της Επιτροπής και των κρατών μελών στον εν λόγω τομέα [16].

37. Διευκρίνισε, στην προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, ότι μόνον η Επιτροπή είχε, σύμφωνα με το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425, την εξουσία να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την αντιμετώπιση παντός σοβαρού κινδύνου για τα ζώα και την ανθρώπινη υγεία. Η εν λόγω οδηγία κατέλειπε στα κράτη μέλη μόνον τη δυνατότητα να λαμβάνουν τα προληπτικά μέτρα που προβλέπει η νομοθεσία της Ένωσης, εφόσον διαπίστωναν την ύπαρξη ασθένειας στο πλαίσιο ελέγχου ή να επιβάλλουν, για σοβαρούς λόγους προστασίας της υγείας, αυστηρά οριοθετημένα συντηρητικά μέτρα εν αναμονή των μέτρων της Επιτροπής. Κατέληξε δε στο συμπέρασμα ότι ο καθιερωθείς κατ' αυτόν τον τρόπο μηχανισμός διασφαλίσεως δεν επέτρεπε στα κράτη μέλη να απαγορεύσουν προσωρινώς και γενικώς την εισαγωγή ζώων προελεύσεως άλλου κράτους μέλους.

38. Συνεπώς, υπογράμμισε το Δικαστήριο, η οδηγία 90/425 είχε ως σκοπό να εξασφαλίσει, με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής

16 — Απόφαση του Δικαστηρίου, της 26ης Μαΐου 1993, C-52/92, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 1993, σ. I-2961, σκέψεις 9 και 19).

αγοράς, την ελεύθερη διακίνηση των ζώντων ζώων και των προϊόντων που εμπίπτουν στο πεδίο των οδηγιών που απαριθμούνται στο παράρτημα Α αυτής, οργανώνοντας με πλήρη και εξαντλητικό τρόπο, όπως προκύπτει από την προπαρατεθείσα νομολογία, τους κτηνιατρικούς και ζωοτεχνικούς ελέγχους που πρέπει να διενεργούνται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Κατά συνέπεια, ο μηχανισμός προστασίας που καθιέρωσε το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425 στέρησε από τα κράτη μέλη την αρμοδιότητα να λαμβάνουν αυτοτελώς μέτρα απαγορεύσεως για τα ζώα και τα προϊόντα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας.

39. Επομένως, το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω δεν είναι αν η εναρμόνιση την οποία επέφερε η οδηγία 90/425 ήταν πλήρης αλλά, μάλλον, αν τα προϊόντα τα οποία αφορούσε η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί στο σημείο αυτό ότι σκοπός του Δικαστηρίου, όταν διευκρίνισε στην προπαρατεθείσα απόφασή του Επιτροπή κατά Πορτογαλίας ότι η εναρμόνιση που πραγματοποιήθηκε στον οικείο τομέα ήταν πλήρης, ήταν να αποκλείσει την εφαρμογή, στη συγκεκριμένη περίπτωση, του άρθρου 30 ΕΚ. Επομένως, η συγκεκριμένη εναρμόνιση θεωρήθηκε ότι ήταν πλήρης υπό την έννοια, και κατά τη γνώμη μου υπό την έννοια αυτή και μόνον, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν πλέον να δικαιολογήσουν την επιβολή απαγορεύσεων ή περιορισμών εκτός του μηχανισμού προστασίας που καθιέρωνε η οδηγία 90/425, για όλα τα ζώα ή τα προϊόντα που καλύπτονταν από την εν λόγω οδηγία.

40. Δεν πρέπει να παροράται ότι σκοπός της οδηγίας 90/425, όπως προέκυπτε από τη δεύτερη αιτιολογική της σκέψη, ήταν να εξασφαλίσει την εξάλειψη των εμποδίων κτηνιατρικής και ζωοτεχνικής φύσεως όσον αφορά την προώθηση του ενδοκοινοτικού εμπορίου των εν λόγω ζώων και προϊόντων, προκειμένου να διασφαλίσει την αρμονική λειτουργία των κοινών οργανώσεων αγοράς. Η απελευθέρωση, δηλαδή, του εμπορίου ζώων και προϊόντων ήταν ο γενικός κανόνας, ενώ η επιβολή απαγορεύσεων στο εμπόριο αυτό, ιδίως για λόγους δημόσιας υγείας, ήταν η εξαίρεση και όχι το αντίθετο.

41. Συνεπώς, πρέπει να εξεταστεί αν οι ζωικές πρωτεΐνες τις οποίες αφορούσε η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση ενέπιπταν ή όχι στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 90/425. Αν όχι, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη εδικαιούντο να λάβουν μέτρα όπως η επίμαχη ρύθμιση, με την επιφύλαξη ότι τα εν λόγω μέτρα θα μπορούσαν να θεωρηθούν δικαιολογημένα στο πλαίσιο του άρθρου 30 ΕΚ. Αν ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, τότε θα πρέπει να εξεταστεί αν τα κράτη μέλη εδικαιούντο να λάβουν μέτρα όπως η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση.

42. Το ερώτημα αυτό έχει σημασία καθόσον οι αποφάσεις 94/381 και 2000/766 εκδόθηκαν ακριβώς με βάση το άρθρο 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425, η πρώτη από την Επιτροπή και η δεύτερη από το Συμβούλιο.

Από το γεγονός αυτό μπορεί, επομένως, να συναχθεί ότι, για αμφότερα τα εν λόγω όργανα, οι ζωικές πρωτεΐνες, είτε προέρχονταν από θηλαστικά είτε από μη θηλαστικά, ενέπιπταν σαφώς στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 90/425. Αυτό συνάγεται σαφώς και από τις παρατηρήσεις της Επιτροπής, η οποία εκτιμά ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση συγκαταλέγεται στα συντηρητικά μέτρα που μπορούν να θεσπίζονται από τα κράτη μέλη κατ' εφαρμογή του άρθρου 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425. Είναι όμως τα πράγματα ακριβώς έτσι;

43. Στην πραγματικότητα, η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 90/425 είναι πολύ δυσκολότερη απ' ό,τι φαίνεται εκ πρώτης όψεως. Πρέπει στο σημείο αυτό να τονιστεί ότι η οδηγία 90/425 προοριζόταν να εφαρμοστεί μόνο στα ζώα και τα προϊόντα που είχαν καταστεί αντικείμενο των μέτρων εναρμόνισης [17], τα οποία απαριθμούνταν στο παράρτημα Α αυτής. Ωστόσο, το παράρτημα Β της οδηγίας 90/425 περιελάμβανε, μεταξύ των ζώων και των προϊόντων που δεν υπόκειντο σε εναρμόνιση αλλά των οποίων η εμπορία υπέκειτο στους ελέγχους που προβλέπονταν στην ίδια αυτή οδηγία, «τα απορρίμματα ζώων μεταποιημένα σε συστατικά για ζωοτροφές». Επομένως, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι τα προϊόντα τα οποία αφορούσε η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση δεν μπορούσαν να θεωρηθούν ως προϊόντα εμπίπτοντα στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 90/425, θα έπρεπε ακόμη να εξεταστεί αν θα ήταν δυνατό, παραταύτα, να θεωρηθούν ως απορρίμματα ζώων μεταποιημένα σε συστατικά για ζωοτροφές και ως εκ τούτου να υπάγονται στο λειτουργικό πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Εντούτοις, το πρώτο ερώτημα που τίθεται στο πλαίσιο αυτό είναι ποια ήταν ακριβώς τα προϊόντα που αφορούσε η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση.

44. Η απόφαση 94/381 απαγόρευε μόνον τη χρησιμοποίηση πρωτεϊνών προερχομένων από ιστούς θηλαστικών για τη διατροφή μηρυκαστικών. Αντιθέτως, η απόφαση 2000/766 απαγόρευσε τη χρησιμοποίηση όλων των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών για τη διατροφή όλων των ζώων εκτροφής που προορίζονταν για την παραγωγή τροφίμων. Επομένως, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση επεξέτεινε την απαγόρευση της αποφάσεως 94/381 στη χρησιμοποίηση, αφενός, των πρωτεϊνών που προέρχονταν από ιστούς θηλαστικών για τη διατροφή μη μηρυκαστικών και, αφετέρου, των πρωτεϊνών που προέρχονταν από ιστούς μη θηλαστικών για τη διατροφή μηρυκαστικών ή μη μηρυκαστικών.

45. Ούτε η Επιτροπή ούτε τα κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις ούτε οι αναιρεσίβλητες της κυρίας δίκης τοποθετήθηκαν με ακριβή και εμπεριστατωμένο τρόπο επί του σημείου αυτού. Θα μπορούσε, επομένως, να θεωρηθεί, τελικώς, ότι οι μεταποιημένες ζωικές πρωτεΐνες τις οποίες αφορούν οι

17 — Βλ. δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 90/425.

αποφάσεις 94/381 και 2000/766 ενσωματώθηκαν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 90/425 δια των δύο αυτών αποφάσεων αυτών [18], χωρίς αυτό να έχει οποιαδήποτε νομική συνέπεια. Στην πραγματικότητα, οι δύο αυτές αποφάσεις κατέστησαν οριστικές και, εν πάση περιπτώσει, το κύρος τους ουδέποτε αμφισβητήθηκε από οποιονδήποτε.

46. Φρονώ, πράγματι, ότι η επίμαχη κατάσταση υπαγόταν όντως στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 90/425, μολονότι αυτό είναι ιδιαίτερα δύσκολο να αποδειχθεί με σαφήνεια και ακρίβεια λαμβανομένης υπόψη της πολυπλοκότητας του κανονιστικού πλαισίου που μπορεί να εφαρμοστεί στις μεταποιημένες ζωικές πρωτεΐνες, είτε αυτές θεωρούνται ως απορρίμματα ζώων είτε ως συστατικά για ζωοτροφές είτε, ακόμη, όταν εξετάζεται η απαγόρευση που επιβλήθηκε στις εν λόγω πρωτεΐνες στην υπό κρίση περίπτωση.

47. Κατ' αρχάς, το άρθρο 13 της οδηγίας 90/667, το οποίο τροποποίησε το παράρτημα Α της οδηγίας 90/425, προέβλεπε ότι έπρεπε να υποβληθούν τα οικεία προϊόντα στους κανόνες κτηνιατρικών ελέγχων και, ενδεχομένως, στα μέτρα διασφαλίσεως που καθιέρωσε η οδηγία 90/425. Κατά το άρθρο 1 αυτής, σκοπός της οδηγίας 90/667 ήταν να θεσπίσει, αφενός, τους κανόνες κτηνιατρικής και δημόσιας υγιεινής που ρυθμίζουν τη διάθεση ή/και τη μεταποίηση των ζωικών αποβλήτων, με σκοπό την καταστροφή των τυχόν παθογόνων οργανισμών που περιέχουν, καθώς και την παραγωγή ζωοτροφών ζωικής προελεύσεως κατά τρόπον ώστε να αποφεύγεται η τυχόν παρουσία παθογόνων οργανισμών σε αυτές και, αφετέρου, τους κανόνες εμπορίας ζωικών αποβλήτων που δεν προορίζονται για ανθρώπινη κατανάλωση. Το δε άρθρο 2, σημείο 1, της εν λόγω οδηγίας όριζε ως ζωικά απόβλητα, «τα σφάγια ή τμήματα ζώων ή ψαριών, ή τα προϊόντα ζωικής προελεύσεως τα οποία δεν προορίζονται για άμεση ανθρώπινη κατανάλωση, εκτός από τα περιττώματα ζώων και τα υπολείμματα μαγειρείων και φαγητών».

48. Κατόπιν, το άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/118/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1992 [19] όριζε επίσης ότι το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425 εφαρμοζόταν στα καλυπτόμενα από αυτήν [την οδηγία 92/118] προϊόντα, ήτοι στα προϊόντα ζωικής προελεύσεως τα οποία δεν υπέκειντο, όσον αφορά τους υγειονομικούς όρους που διέπουν το εμπόριο και τις εισαγωγές στην Κοινότητα στις ειδικές κοινοτικές ρυθμίσεις που

18 — Με την υπόθεση αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι συνηγορεί η πρώτη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 2000/766, κατά την οποία «[ο]ι κοινοτικοί κανόνες για τον έλεγχο ορισμένων μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών που χρησιμοποιούνται στις τροφές των μηρυκαστικών, άρχισαν να ισχύουν τον Ιούλιο του 1994».

19 — Οδηγία για τον καθορισμό των όρων υγειονομικού ελέγχου καθώς και των υγειονομικών όρων που διέπουν το εμπόριο και τις εισαγωγές στην Κοινότητα προϊόντων που δεν υπόκεινται, όσον αφορά τους προαναφερόμενους όρους, στις ειδικές κοινοτικές ρυθμίσεις που αναφέρονται στο κεφάλαιο Ι του παραρτήματος Α της οδηγίας 89/662/ΕΟΚ και, όσον αφορά τους παθογόνους παράγοντες, στις ρυθμίσεις της οδηγίας 90/425/ΕΟΚ (ΕΕ 1993, L 62, σ. 49).

αναφέρονται στο παράρτημα Α, κεφάλαιο Ι, της οδηγίας 89/662 και, όσον αφορά τους παθογόνους παράγοντες, στις ρυθμίσεις της οδηγίας 90/425. Εξάλλου, το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο ε΄, περιείχε τον πρώτο κοινοτικό ορισμό της εννοίας των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών για τη διατροφή των ζώων, σύμφωνα με τον οποίο με τον όρον αυτό νοούνται «οι ζωικές πρωτεΐνες οι οποίες έχουν υποστεί κατάλληλη επεξεργασία ώστε να είναι κατάλληλες για να χρησιμοποιηθούν απευθείας ως ζωοτροφές ή ως συστατικά ζωοτροφών», στις οποίες περιλαμβάνεται ιδίως «το ιχθυάλευρο».

49. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, μεταξύ των πολυαρίθμων πράξεων που αφορούν τις ζωοτροφές [20] και μαρτυρούν την ύπαρξη σημαντικής εναρμόνισης στον εν λόγω τομέα, η απόφαση 91/516/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 9ης Σεπτεμβρίου 1991 [21] δίνει ασφαλώς μια πρώτη απάντηση στο ζήτημα που μας απασχολεί. Πράγματι, η εν λόγω απόφαση παρέθετε τον πίνακα των συστατικών των οποίων η χρήση απαγορευόταν στις σύνθετες ζωοτροφές. Οι ζωικές δε πρωτεΐνες που προέρχονται από ιστούς θηλαστικών δεν περιέχονταν στον πίνακα των συστατικών των οποίων η χρήση απαγορευόταν στις σύνθετες ζωοτροφές πριν από την τροποποίησή της με την απόφαση 97/582/ΕΚ της Επιτροπής, της 28ης Ιουλίου 1997 [22]. Η τελευταία αυτή απόφαση αναφέρεται, για πρώτη φορά, στην ανάγκη να προστεθούν στον πίνακα αυτόν τα «Πρωτεϊνούχα προϊόντα που λαμβάνονται από ιστούς θηλαστικών, ως πρώτες ύλες στις σύνθετες ζωοτροφές για μηρυκαστικά». Στην έκτη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω αποφάσεως επισημαίνεται σχετικώς ότι η προσθήκη αυτή ήταν απαραίτητη για «πρακτικούς λόγους και για λόγους νομικής συνοχής», δεδομένης, ακριβώς, της απαγορεύσεως που καθιέρωσε η απόφαση 94/381.

50. Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι, μέχρι την έκδοση της αποφάσεως 2000/766, στις 4 Δεκεμβρίου 2000, δεν μπορούσε, κατά τη γνώμη μου, ένα κράτος μέλος να απαγορεύσει, στο πλαίσιο ασκήσεως των εναπομενουσών αρμοδιοτήτων του, ούτε τη χρησιμοποίηση πρωτεϊνών προερχομένων από ιστούς θηλαστικών για τη διατροφή μη μηρυκαστικών ούτε τη χρησιμοποίηση πρωτεϊνών προερχομένων από ιστούς μη θηλαστικών για τη διατροφή μηρυκαστικών ή μη μηρυκαστικών, τουλάχιστον καθόσον δρούσε εκτός του μηχανισμού διασφαλίσεως που καθιερώνει το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425.

20 — Χωρίς η απαρίθμηση να είναι εξαντλητική, μπορώ να μνημονεύσω, παραδείγματος χάριν, την οδηγία 79/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί εμπορίας των συνθέτων ζωοτροφών (ΕΕ ειδ. έκδ. *03/025, σ. 33*) και την οδηγία 96/25/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 1996, για την κυκλοφορία των πρώτων υλών ζωοτροφών, για την τροποποίηση των οδηγιών 70/524/ΕΟΚ, 74/63/ΕΟΚ, 82/471/ΕΟΚ και 93/74/ΕΟΚ και για την κατάργηση της οδηγίας 77/101/ΕΟΚ (ΕΕ L 125, σ. 35).

21 — Απόφαση για την κατάρτιση πίνακα συστατικών των οποίων η χρήση απαγορεύεται στις σύνθετες ζωοτροφές (ΕΕ L 281, σ. 23).

22 — Απόφαση για τροποποίηση της αποφάσεως 91/516 (ΕΕ L 237, σ. 39).

Β — *Ως προς την αρμοδιότητα των κρατών μελών να απαγορεύουν τη χρησιμοποίηση μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών κάνοντας χρήση του μηχανισμού διασφαλίσεως που καθιερώνει το άρθρο 10 της οδηγίας 90/42, ο οποίος επιτρέπει τη λήψη εθνικών συντηρητικών μέτρων*

51. Μπορεί, ωστόσο, να θεωρηθεί ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση εντασσόταν στις ρυθμίσεις του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425;

52. Η Ολλανδική, η Γερμανική και η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση συνιστούσε συντηρητικό μέτρο κατά την έννοια του άρθρου 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425 και ότι πληρούσε τις αναγκαίες προϋποθέσεις στο πλαίσιο αυτό. Πρώτον, η ΣΕΒ συνιστούσε σοβαρό κίνδυνο για την υγεία των ανθρώπων ή των ζώων, οπότε υπήρχαν σοβαροί λόγοι αναγόμενοι στην προστασία της δημόσιας υγείας ή της υγείας των ζώων. Δεύτερον, η Επιτροπή δεν είχε ακόμη λάβει μέτρα όταν τέθηκε σε ισχύ η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση και, συνεπώς, η τελευταία υιοθετήθηκε εν αναμονή των μέτρων που επρόκειτο να ληφθούν. Τρίτον, η εθνική κανονιστική ρύθμιση αποτελεί συντηρητικό μέτρο. Τέταρτον, κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή, η καθυστέρηση δε με την οποία χώρησε η εν λόγω κοινοποίηση δεν επιδρά στο κύρος της.

53. Η Επιτροπή φρονεί ότι η απόφαση 2000/766 δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγόρευε στα κράτη μέλη να λάβουν, πριν από την 1η Ιανουαρίου 2000, με βάση το άρθρο 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425, συντηρητικά μέτρα προστασίας κατά της ΣΕΒ αφορώντα την παραγωγή και την εμπορία μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών προοριζομένων για τη διατροφή ζώων εκτροφής. Το γεγονός ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών της κοινοποίησε με καθυστέρηση τα μέτρα που περιέχονταν στην εθνική κανονιστική ρύθμιση, κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 10, παράγραφος 1, πέμπτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425/ΕΟΚ, δεν θίγει την αρμοδιότητα του εν λόγω κράτους μέλους να λάβει τα εν λόγω μέτρα. Διατείνεται, άλλωστε, ότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει αν η επίμαχη ρύθμιση ήταν δικαιολογημένη και ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

54. Η υιοθέτηση από τα κράτη μέλη συντηρητικών μέτρων πρέπει, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, να χωρεί τηρουμένων των σκοπών που επιδιώκει η ισχύουσα ρύθμιση της Ένωσης καθώς και των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης, όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας, και τηρουμένης της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως που προβλέπεται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425 [23].

23 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Μαρτίου 2005, C-96/03 και C-97/03, Tempelman και van Schaijk (Συλλογή 2005, σ. I-1895, σκέψη 52).

55. Πρέπει, επομένως, να εξεταστεί, κατ' αρχάς, αν η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση πληρούσε τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425, ερμηνευόμενες με γνώμονα τους σκοπούς που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία.

56. Υποθέτοντας ότι η απάντηση στο πρώτο αυτό ερώτημα θα είναι καταφατική, θα πρέπει να εξεταστεί, κατόπιν, αν η επίμαχη ρύθμιση ήταν σύμφωνη με τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και ιδίως με την αρχή της αναλογικότητας. Τρίτον, τέλος, θα πρέπει να εξεταστεί ποιο είναι το ακριβές περιεχόμενο της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως που προβλέπεται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425, καθώς και τι συνέπειες έχει η τυχόν μη τήρησή της από ένα κράτος μέλος.

57. Αυτήν, άλλωστε, τη διαδικασία τριών σταδίων υιοθέτησε το Δικαστήριο στην απόφασή του Lennox, καίτοι με διαφορετική σειρά [24].

1. Η τήρηση των προϋποθέσεων ενεργοποιήσεως του μηχανισμού διασφαλίσεως του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425

58. Πρέπει να διευκρινιστεί, κατ' αρχάς, ότι οι συζητήσεις στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας αφορούν ουσιαστικά το αν η ολλανδική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση καλύπτεται από το άρθρο 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425. Μόνον η Ολλανδική Κυβέρνηση αναρωτήθηκε, στις παρατηρήσεις της, αν η εθνική της ρύθμιση ενδέχετο επίσης να καλύπτεται, εναλλακτικώς ή συγχρόνως, από το άρθρο 10, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 90/425.

59. Στην προκειμένη περίπτωση, θεωρώ ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση δεν μπορούσε να θεσπιστεί χωρίς να τηρηθούν οι προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425, αλλά ότι δεν είναι περιττό να εξεταστεί εν τάχει η διάκριση μεταξύ κράτους μέλους αποστολής και κράτους μέλους προορισμού.

α) Η διάκριση μεταξύ κράτους μέλους αποστολής και κράτους μέλους προορισμού

60. Τα δύο αυτά εδάφια, τα οποία διακρίνουν μεταξύ του κράτους μέλους αποστολής, ήτοι του κράτους από το οποίο αποστέλλονται τα ζώα ή τα προϊόντα, και του κράτους μέλους προορισμού, ήτοι του κράτους προς το οποίο αυτά αποστέλλονται, προβλέπουν τη δυνατότητα κράτους μέλους να υιοθετήσει εθνικά μέτρα με την πρώτη ή τη δεύτερη ιδιότητα, υπό προϋποθέσεις, όμως, και όρους που δεν ταυτίζονται, οπότε έχει σημασία, υπό κανονικές συνθήκες, να προσδιοριστεί ποιες καταστάσεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής εκάστου εκ των δύο εδαφίων.

24 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Ιουλίου 2003, C-220/01, Lennox (Συλλογή 2003, σ. I-7091, σκέψεις 71 έως 82).

61. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστήριξε, σχετικώς, ότι η εν λόγω διάταξη δεν είναι λυσιτελής εν προκειμένω, καθότι η ρύθμιση που αφορά τις ζωοτροφές δεν σκοπεί να ρυθμίσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο αλλά, γενικότερα, την παραγωγή και την εμπορία των ζωοτροφών. Επομένως, η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση θεσπίστηκε από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υπό τη διπλή ιδιότητά του ως κράτους μέλους αποστολής και προορισμού. Εν πάση περιπτώσει, λαμβανομένου υπόψη ότι τα κράτη μέλη έχουν ευρύτερη διακριτική ευχέρεια στο πλαίσιο του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 10, παράγραφος 1, παρά στο πλαίσιο του τετάρτου εδαφίου του ιδίου άρθρου, οι λόγοι που δικαιολογούν την παρέμβασή τους με την ιδιότητα του κράτους μέλους προορισμού δικαιολογούν, a fortiori, την παρέμβασή τους υπό την ιδιότητα του κράτους μέλους αποστολής.

β) Οι προϋποθέσεις λήψεως συντηρητικών μέτρων δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425

62. Πρέπει να τονίσω ευθύς εξ αρχής ότι δεν συμμερίζομαι πλήρως τη συλλογιστική της Ολλανδικής Κυβέρνησης. Μπορεί να επιτρέπεται η λήψη εθνικού μέτρου με βάση το άρθρο 10, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 90/425 και να μην επιτρέπεται με βάση το άρθρο 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας. Επομένως, η διάκριση μπορεί να είναι κρίσιμη για το οικείο κράτος μέλος.

63. Ωστόσο, στην προκειμένη περίπτωση, η διάκριση είναι όντως λιγότερο σημαντική, λαμβανομένου υπόψη του πεδίου της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως. Η απαγόρευση την οποία καθιέρωσε επηρέαζε, πράγματι, τόσο τις εξαγωγές όσο και τις εισαγωγές ζωοτροφών και μπορούσε, συνεπώς, να θεωρηθεί τόσο ως μέτρο υιοθετηθέν από το κράτος μέλος αποστολής όσο και από το κράτος μέλος προορισμού. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί, άλλωστε, να τονιστεί ότι η τήρηση των προϋποθέσεων λήψεως συντηρητικών μέτρων από κράτος μέλος προορισμού, που προβλέπονται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425, έχει όλως ιδιαίτερη σημασία για τους εξαγωγείς που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη.

64. Η λήψη από κράτος μέλος μέτρων με βάση το άρθρο 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425 υπόκειται σε σειρά προϋποθέσεων. Πρωτίστως, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425, μια τέτοια παρέμβαση επιτρέπεται μόνο σε περίπτωση «εμφάνιση[ς] οποιασδήποτε ζωονόσου, ασθενείας ή αιτίας που ενδέχεται να συνιστά σοβαρό κίνδυνο για τα ζώα ή την υγεία των ανθρώπων». Κατόπιν, το άρθρο 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425 επιτρέπει, αποκλειστικώς στα «κράτη μέλη προορισμού», να υιοθετούν μόνο «συντηρητικά μέτρα»,

τα οποία δεν μπορούν παρά να αφορούν τις «συγκεκριμένες εκμεταλλεύσεις, κέντρα ή οργανισμούς [που έχουν πληγεί] ή, σε περίπτωση επιζωοτίας, τη ζώνη προστασίας που προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία» και τα οποία δικαιολογούνται από «σοβαρούς λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας ή της υγείας των ζώων». Τέλος, τα μέτρα αυτά επιτρέπεται να λαμβάνονται μόνο «μέχρις ότου ληφθούν τα δέοντα μέτρα», σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 10 της εν λόγω οδηγίας.

65. Οι διάφορες αυτές προϋποθέσεις μάλλον δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν την ίδια σημασία μπορούν δε ασφαλώς να ομαδοποιηθούν με βάση τη λογική σχέση που υπάρχει μεταξύ τους. Χάριν απλουστεύσεως, θα μπορούσε να λεχθεί ότι τα μέτρα που μπορούν να θεσπιστούν από τα κράτη μέλη προορισμού πρέπει να βασίζονται σε μια διττή διαπίστωση, ήτοι στη διαπίστωση υπάρξεως κινδύνου και στη διαπίστωση υπάρξεως επείγοντος, καθ' όν χρόνον δεν έχουν παρέμβει οι αρχές της Ένωσης, και να παραμένουν ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

66. Η παρέμβαση των κρατών μελών προορισμού με βάση το άρθρο 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425, πρέπει πρώτα απ' όλα να στηρίζεται στη διαπίστωση της υπάρξεως κινδύνου απειλούντος την υγεία των ανθρώπων ή την υγεία των ζώων. Πρέπει, επιπλέον, να έχει συντηρητικό χαρακτήρα, ήτοι να αποτελεί απάντηση σε επείγουσα κατάσταση, επιλύοντας προσωρινά πρόβλημα το οποίο δεν ρυθμίζεται σε κοινοτικό επίπεδο αλλά το οποίο χρήζει τέτοιας ρυθμίσεως. Πρέπει, τέλος, να είναι ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ήτοι να μην βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού που συνίσταται στην επείγουσα αντιμετώπιση ενός συγκεκριμένου κινδύνου.

67. Αυτή είναι ασφαλώς η έννοια του κανόνα σύμφωνα με τον οποίο τα συντηρητικά μέτρα δεν μπορούν παρά να αφορούν «τις »«συγκεκριμένες εκμεταλλεύσεις, κέντρα ή οργανισμούς [που αφορά το πρόβλημα]» ή, σε περίπτωση επιζωοτίας, «τη ζώνη προστασίας που προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία», κανόνα ο οποίος δεν συναρτάται ούτε με τη διαπίστωση υπάρξεως κινδύνου ούτε με τη διαπίστωση υπάρξεως επείγοντος.

68. Πρέπει να παρατηρηθεί στο πλαίσιο αυτό ότι το ζήτημα αν το πεδίο εφαρμογής της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως, η οποία επέβαλε γενική απαγόρευση επηρεάζουσα το σύνολο των δικτύων παραγωγής και εμπορίας των ζωοτροφών, υπερέβαινε ενδεχομένως τα όρια που θέτει το άρθρο 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425 δεν εθίγη ούτε από την Επιτροπή ούτε από τα κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις ούτε από τις αναιρεσίβλητες της κυρίας δίκης. Το ίδιο δε το Δικαστήριο ουδέποτε έλαβε θέση επί του ζητήματος αυτού.

69. Μπορεί, ωστόσο, να υποτεθεί ότι η απουσία διαλόγου και αντιπαραθέσεων επί του ζητήματος αυτού δεν έχει ιδιαίτερη σημασία, εφόσον γίνει δεκτό ότι ο έλεγχος της τηρήσεως της εν λόγω προϋποθέσεως απορροφάται από τον έλεγχο τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας.

i) Η ύπαρξη κινδύνου

70. Η ανάγκη υπάρξεως κινδύνου εκφράζεται κατ' αρχάς στο πλαίσιο της τιθέμενης στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425 προϋποθέσεως, η οποία συνίσταται στην «εμφάνιση οποιασδήποτε ζωονόσου, ασθενείας ή αιτίας που ενδέχεται να συνιστά σοβαρό κίνδυνο για τα ζώα ή την υγεία των ανθρώπων», η οποία ισχύει προκειμένου για την υιοθέτηση τόσο κοινοτικών μέτρων διασφαλίσεως όσο και, ελλείψει αυτών, εθνικών συντηρητικών μέτρων. Εκφράζεται, επίσης, στο πλαίσιο της τιθέμενης στο τέταρτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425 προϋποθέσεως, με βάση την οποία για να παρέμβουν τα κράτη μέλη απαιτείται να υφίστανται «σοβαροί λόγοι προστασίας της δημόσιας υγείας ή της υγείας των ζώων».

71. Η διττή αυτή προϋπόθεση πρέπει, στην προκειμένη περίπτωση, να θεωρηθεί ότι πληρούται, για τους ίδιους λόγους.

72. Όπως επισήμανε η Επιτροπή, το Δικαστήριο έκρινε [25] ότι η προϋπόθεση αυτή μπορεί να πληρούται «οσάκις νέα στοιχεία τροποποιούν σημαντικά την αντίληψη περί του κινδύνου που αντιπροσωπεύει μια ασθένεια».

73. Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από τις τρεις πρώτες αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως 2000/766, εντοπίστηκαν κρούσματα ΣΕΒ σε ζώα που γεννήθηκαν το 1995, μετά από την έκδοση, στις 27 Ιουνίου 1994, της αποφάσεως 94/381, με την οποία θεσπίστηκαν οι πρώτοι κοινοτικοί κανόνες σχετικά με τον έλεγχο ορισμένων μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών που χρησιμοποιούνται στις τροφές των μηρυκαστικών. Η γνώμη που διατυπώθηκε στις 27 και 28 Νοεμβρίου 2000 από τη Συντονιστική Επιστημονική Επιτροπή υπό τις συνθήκες αυτές, στην οποία διαπιστώθηκε για πρώτη φορά η ύπαρξη «κινδύνου δευτερογενούς μόλυνσης στη διατροφή βοοειδών συνεπεία της χορηγήσεως σε βοοειδή τροφών προοριζομένων για άλλα ζώα και οι οποίες περιείχαν ζωικές πρωτεΐνες που ήταν δυνατό να μολυνθούν από τον φορέα της ΣΕΒ», μπορεί να θεωρηθεί ότι τροποποίησε σημαντικά την αντίληψη περί του κινδύνου που αντιπροσωπεύει η ΣΕΒ.

74. Η έκδοση αυτή καθαυτή της αποφάσεως 2000/766, στην οποία η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση αναφερόταν ρητά και την οποία σκόπευε να θέσει σε εφαρμογή, βασιζόταν ουσιαστικά στη διαπίστωση της ανάγκης να απαγορευθεί προσωρινά, για προληπτικούς λόγους, η χρησιμοποίηση όλων των ζωικών πρωτεϊνών στη διατροφή όλων των ζώων [26]. Επομένως, η γνώμη της Συντονιστικής Επιστημονικής Επιτροπής, η οποία δικαιολογούσε την έκδοση της αποφάσεως 2000/766, μπορούσε επίσης να δικαιολογήσει, όπως υποστήριξαν στις παρατηρήσεις

25 — Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96, National Farmers' Union κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-2211, σκέψεις 28 έως 32), της 5ης Μαΐου 1998, C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-2265, σκέψεις 51 έως 53), της 3ης Ιουλίου 2003, C-220/01, Lennox (Συλλογή 2003, σ. I-7091, σκέψη 72).

26 — Έκτη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 2000/766.

τους τόσο η Ολλανδική, η Γερμανική και η Σουηδική Κυβέρνηση, όσο και η Επιτροπή, την υιοθέτηση της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως.

ii) Η ύπαρξη επείγουσας ανάγκης

75. Η ανάγκη υπάρξεως επείγουσας ανάγκης εκφράζεται στο πλαίσιο της προϋποθέσεως που απαιτεί η παρέμβαση των κρατών μελών προορισμού, αφενός, να έχει «συντηρητικό» χαρακτήρα και, αφετέρου, να χωρεί «μέχρις ότου ληφθούν τα δέοντα μέτρα».

76. Μπορεί να θεωρηθεί ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση είχε πράγματι σκοπό που μπορούσε να της προσδώσει τον χαρακτήρα συντηρητικού μέτρου;

77. Το αντικείμενο αυτό καθαυτό του άρθρου 2 της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως ήταν να εξασφαλίσει την πρόωρη θέση σε εφαρμογή των μέτρων προστασίας που αποφασίστηκαν από το Συμβούλιο και ενσωματώθηκαν στο άρθρο 3 της εν λόγω ρυθμίσεως. Μπορεί ασφαλώς να θεωρηθεί ότι η σπουδή αυτή εξέφραζε ανησυχίες συνδεόμενες με το επείγον της καταστάσεως.

78. Θα πρέπει να παρατηρηθεί στο σημείο αυτό ότι το επιχείρημα των αναιρεσιβλήτων της κυρίας δίκης, κατά το οποίο η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση δεν είχε ως σκοπό την προστασία της υγείας των ανθρώπων ή των ζώων, αλλά είχε καθαρά οργανωτικό σκοπό συνιστάμενο στη σταδιακή διακοπή των υφισταμένων διαδικασιών παραγωγής, δεν είναι κατά τη γνώμη μου ικανός να ανατρέψει την εκτίμηση αυτή. Το ζήτημα, εν προκειμένω, δεν είναι να κριθεί αν οι σκοποί, πραγματικοί ή δηλούμενοι, που επιδίωκε το κράτος μέλος ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις των διατάξεων της Ένωσης που προέβλεπαν την ύπαρξη κινδύνου, αλλά απλώς να διαπιστωθεί η ύπαρξη ή μη επείγουσας ανάγκης παρεμβάσεως του κράτους μέλους. Το κριτήριο στο οποίο θα στηριχθεί η διαπίστωση αυτή είναι σχετικά απλό. Συνίσταται μόνο στο να προσδιοριστεί αν υφίσταντο κοινοτικά μέτρα.

79. Αντιθέτως, είναι δύσκολο να αποδειχθεί ότι η προσωρινή κανονιστική ρύθμιση θεσπίστηκε «μέχρις ότου ληφθούν τα δέοντα μέτρα», αφού κοινοτικά μέτρα είχαν «ληφθεί», μόλις τέσσερις ημέρες νωρίτερα.

80. Είναι γεγονός ότι, κληθέν να αποφανθεί επί ομοίου ζητήματος σε σχέση με τις αντίστοιχες διατάξεις της οδηγίας 89/662 [27], στην απόφασή του Eurostock [28], το Δικαστήριο έκρινε ότι «η εκ μέρους της Επιτροπής έκδοση αποφάσεως της οποίας η εφαρμογή δεν είναι άμεση δεν μπορεί να θεωρηθεί, καθ'

27 — Το κείμενο του άρθρου 9, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 89/662 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 1989, σχετικά με τους κτηνιατρικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, είναι ακριβώς ίδιο με το κείμενο του άρθρου 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425. Πρέπει να επισημανθεί στο πλαίσιο αυτό ότι οι δύο οδηγίες περιέχουν όμοιες διατάξεις, αφού η οδηγία 90/425 ήρθε να συμπληρώσει το σύστημα που εισήγαγε η οδηγία 89/662 καλύπτοντας τα ζώντα ζώα και τα προϊόντα που είχαν αποκλειστεί του πεδίου εφαρμογής της προγενέστερης οδηγίας (βλ., σχετικώς, τη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 89/662).

28 — Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2000, C-477/98 (Συλλογή 2000, σ. I-10695).

εαυτή, ως απαγορεύουσα σε κράτος μέλος να λάβει το ίδιο συντηρητικά μέτρα βάσει του άρθρου 9, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 89/662». Ωστόσο, όπως τόνισαν οι αναιρεσίβλητες της κυρίας δίκης, τα πραγματικά περιστατικά της προπαρατεθείσας υποθέσεως Eurostock παρουσιάζουν μια ουσιώδη διαφορά σε σχέση με τα περιστατικά της παρούσας υποθέσεως.

81. Πράγματι, στην υπόθεση Eurostock, η θέση σε ισχύ του κοινοτικού μέτρου είχε αναβληθεί επανειλημμένως, στη διάρκεια μιας τριετίας περίπου μετά την υιοθέτησή του. Επιπλέον, το εθνικό μέτρο ελήφθη μετά την αναβολή της θέσεως σε ισχύ του κοινοτικού μέτρου. Αντιθέτως, στην παρούσα υπόθεση, το κοινοτικό μέτρο, που ελήφθη λίγο χρόνο μετά τη διαπίστωση της υπάρξεως κινδύνου, επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ σε λιγότερο από ένα μήνα, όπως και έγινε στην πράξη.

82. Πάντως, ο γενικός εισαγγελέας Mischo υιοθέτησε την αντίθετη άποψη στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Γαλλίας [29], σε σχέση με τις ίδιες διατάξεις της οδηγίας 89/662. Διερωτηθείς αν κράτος μέλος εδικαιούτο, με βάση το άρθρο 9, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 89/662, να λάβει εθνικό μέτρο διασφαλίσεως, το οποίο καθιστά επαχθέστερο το κοινοτικό μέτρο που ελήφθη ως μέτρο διασφαλίσεως κατ' εφαρμογή της ιδίας διατάξεως, υποστήριξε ότι αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Πράγματι, επισήμανε ότι, «[α]ν ένα κράτος μέλος δεν είναι ικανοποιημένο από κοινοτικό μέτρο διασφαλίσεως, πρέπει να προβάλει τις αντιρρήσεις του ενώπιον του δικαστηρίου το οποίο θα επιλύσει τη διαφορά. Δεν του επιτρέπεται να ενεργήσει μονομερώς». Ωστόσο, ενώ η απάντηση αυτή δεν αφήνει περιθώριο για αμφιβολίες, η εξεταζόμενη στην παρούσα υπόθεση κατάσταση δεν είναι ακριβώς ίδια με την κατάσταση που αφορούσε η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας. Σκοπός της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως δεν ήταν να καταστήσει επαχθέστερο το κοινοτικό μέτρο διασφαλίσεως αλλά απλώς να επιταχύνει την εφαρμογή του, τουλάχιστον καθόσον αφορούσε την πρόωρη απαγόρευση.

83. Προσωπικά, εκτιμώ ότι, υπό τις περιστάσεις της διαφοράς της κυρίας δίκης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση πληρούσε τις προϋποθέσεις της εφαρμοστέας νομοθεσίας της Ένωσης όσον αφορά τη διαπίστωση υπάρξεως επείγουσας ανάγκης. Για να γίνω σαφέστερος, φρονώ ότι η θέσπιση της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως δεν εχώρησε «μέχρις ότου ληφθούν τα δέοντα μέτρα» αλλά αφού τα εν λόγω μέτρα είχαν «ληφθεί», συνεπώς, κατά παράβαση του άρθρου 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425, και ότι εναπόκειται στο επιληφθέν

29 — Σημεία 162 έως 164 των εν λόγω προτάσεων (απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-1/00, Συλλογή 2001, σ. I-9989).

της διαφοράς εθνικό δικαστήριο να συναγάγει τα επιβαλλόμενα συμπεράσματα.

2. Η τήρηση της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως των ληφθέντων μέτρων

84. Θα πρέπει να τονίσω στο πλαίσιο αυτό ότι, εκδοθείσα στις 4 Δεκεμβρίου 2000, μετά τη διατύπωση της γνώμης της Συντονιστικής Επιστημονικής Επιτροπής που συνήλθε στις 27 και 28 Νοεμβρίου 2000, η απόφαση 2000/766 τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2001. Συνεπώς, η κοινοτική παρέμβαση δείχνει μια κάποια σπουδή. Μπορεί, χάριν συγκρίσεως, να επισημανθεί ότι το άρθρο 1 της αποφάσεως 94/381 είχε θέσει στα κράτη μέλη προθεσμία 30 ημερών, από της κοινοποιήσεώς της, για να απαγορεύσουν τη χρησιμοποίηση των πρωτεϊνών που προέρχονταν από ιστούς θηλαστικών στη διατροφή των μηρυκαστικών. Η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση θεσπίστηκε στις 8 Δεκεμβρίου 2000, οπότε ο επείγων χαρακτήρας της καταστάσεως είχε ληφθεί υπόψη από τα όργανα της Ένωσης, αλλά τα σχετικά μέτρα τέθηκαν σε ισχύ μόλις στις 15 Δεκεμβρίου 2000, χωρίς η Ολλανδική Κυβέρνηση, ερωτηθείσα σχετικώς κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, να δώσει κάποια εξήγηση για την καθυστέρηση αυτή.

85. Κατόπιν των προεκτεθέντων, παρέλκει η εξέταση της προϋποθέσεως που αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Αντιθέτως, η ανάγκη να δοθεί στο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου μια χρήσιμη κατά το δυνατόν απάντηση επιβάλλει, κατά τη γνώμη μου, να προβώ σε ορισμένες διευκρινίσεις όσον αφορά την υποχρέωση κοινοποιήσεως που προβλέπεται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, πέμπτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425.

86. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, πέμπτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425, τα μέτρα που θεσπίζονται από τα κράτη μέλη, είτε με την ιδιότητα του κράτους μέλους αποστολής είτε με την ιδιότητα του κράτους μέλους προορισμού, πρέπει να κοινοποιούνται αμέσως στην Επιτροπή και στα άλλα κράτη μέλη. Στην προκειμένη περίπτωση, η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση θεσπίστηκε στις 8 Δεκεμβρίου 2000, αλλά κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή μόλις στις 10 Ιανουαρίου 2001. Μπορεί το διάστημα των 33 ημερών που μεσολάβησε να θεωρηθεί ευλόγως ότι είναι σύμφωνο με την οδηγία 90/425; Αν όχι, ποια θα μπορούσε να είναι η κύρωση για τη μη τήρηση της προθεσμίας; Επίσης, πώς πρέπει να ερμηνευθεί η απουσία οποιασδήποτε πληροφορίας σχετικά με την κοινοποίηση στα άλλα κράτη μέλη;

87. Η Επιτροπή, όπως και η Ολλανδική και Γερμανική Κυβέρνηση, εκτιμούν κατ' ουσίαν ότι, μολονότι δεν είναι εύκολο να γίνει δεκτό ότι η κοινοποίηση χώρησε «αμέσως» κατά την έννοια της οδηγίας 90/425, η καθυστέρηση αυτή δεν θίγει την αρμοδιότητα του κράτους μέλους για τη λήψη ενός μέτρου όπως είναι η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση ούτε, κατά συνέπεια, το κύρος του εν λόγω μέτρου.

88. Στην προπαρατεθείσα απόφαση Lennox, το Δικαστήριο έκρινε ότι η μεσολάβηση διαστήματος δεκαέξι ημερών ήταν εύλογη. Περαιτέρω, υπέβαλε στο κράτος μέλος το οποίο

αφορούσε κυρίως το επίμαχο συντηρητικό μέτρο, το οποίο είχε υιοθετηθεί από άλλο κράτος μέλος, το ερώτημα αν το εν λόγω μέτρο του είχε κοινοποιηθεί [30]. Αντιθέτως, δεν χρειάστηκε ποτέ μέχρι σήμερα να αποφανθεί επί της ενδεχομένης κυρώσεως ούτε για μια μη εύλογη καθυστέρηση ούτε για τη μη κοινοποίηση στα άλλα κράτη μέλη, στο πλαίσιο εφαρμογής της εν λόγω διατάξεως. Είναι, ωστόσο, αληθές, ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι η μη συμμόρφωση με απαίτηση αυτού του είδους και, συγκεκριμένα, με την απαίτηση που προβλέπεται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425, δεν μπορούσε να θέσει σε αμφισβήτηση την αρμοδιότητα των κρατών μελών για λήψη των μέτρων που αφορούν οι εν λόγω διατάξεις [31].

89. Προφανώς, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο αλλά στα αρμόδια δικαστήρια του οικείου κράτους μέλους να αποφανθούν επί του κύρους της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως. Το Δικαστήριο θα μπορούσε, το πολύ, στο πλαίσιο προσφυγής για τη διαπίστωση παραβάσεως, να διαπιστώσει ότι δεν συμβιβάζεται με την οδηγία η συμπεριφορά κράτους μέλους το οποίο θέσπισε συντηρητικά μέτρα χωρίς να τα κοινοποιήσει στην Επιτροπή και στα άλλα κράτη μέλη. Από την άποψη αυτή, η μη τήρηση εκ μέρους κράτους μέλους της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως που επιβάλλει το άρθρο 10, παράγραφος 1, πέμπτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425 θα μπορούσε να παραλληλιστεί με τη μη τήρηση της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως των μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας, ήτοι του καθήκοντος καλής συνεργασίας το οποίο επιβάλλει το άρθρο 10 ΕΚ.

90. Σημαίνει, ωστόσο, η κατανομή αυτή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων ότι η τυχόν μη τήρηση της εν λόγω υποχρεώσεως δεν υπόκειται σε καμία κύρωση ή ακόμη ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να αποφανθεί σχετικώς;

91. Είναι προφανώς σκόπιμο να γίνει διάκριση μεταξύ, αφενός, της απουσίας οποιασδήποτε κοινοποιήσεως και της καθυστερημένης κοινοποιήσεως και, αφετέρου, μεταξύ της κοινοποιήσεως στην Επιτροπή και της κοινοποιήσεως στα άλλα κράτη μέλη. Επιπλέον, προκειμένου να εκτιμηθεί η σημασία της εν λόγω υποχρεώσεως και να καθοριστούν οι συνέπειες της τυχόν μη τηρήσεώς της, είναι σκόπιμο η εν λόγω υποχρέωση να εξεταστεί εντασσόμενη στο πλαίσιό της.

92. Όπως επισήμανε η Ολλανδική Κυβέρνηση, σκοπός της εν λόγω υποχρεώσεως κοινοποιήσεως δεν είναι να ληφθεί κάποιου είδους προηγούμενη άδεια από την Επιτροπή ή από τα άλλα κράτη μέλη, κάθε άλλο. Παραταύτα, δεν παύει να έχει ως σκοπό να παράσχει τις αναγκαίες πληροφορίες για μια μεταγενέστερη κοινοτική παρέμβαση, η οποία είναι εξίσου απαραίτητη, καθόσον μόνον αυτή μπορεί να επιτύχει με αποτελεσματικό τρόπο τον αναγκαίο συμβιβασμό μεταξύ της ανάγκης προστασίας της δημόσιας υγείας ή της υγείας των ζώων στο σύνολο του κοινοτικού εδάφους και της ελεύθερης κυκλοφορίας των ζώων και προϊόντων για τα οποία πρόκειται.

30 — Απόφαση Lennox (προπαρατεθείσα, σκέψη 73).

31 — Απόφαση του Δικαστηρίου, της 8ης Ιανουαρίου 2002, C-428/99, van den Bor (Συλλογή 2002, σ. I-127, σκέψεις 45 έως 47).

Άλλωστε, η απόφαση 2000/766 εκφράζει την πραγματικότητα αυτή, όταν κάνει λόγο στις αιτιολογικές της σκέψεις για την ύπαρξη των μέτρων διασφαλίσεως που θεσπίζονται από τα κράτη μέλη [32]. Από την άποψη αυτή, η κοινοποίηση των δεουσών πληροφοριών στην Επιτροπή αποτελεί το πρώτο στάδιο στο πλαίσιο μιας διαδικασίας που επιτρέπει τη μετάβαση από μια κατάσταση επείγοντος, την οποία διαχειρίζεται με μέτρα συντηρητικού χαρακτήρα κράτος μέλος, σε μια ελεγχόμενη κατάσταση, η οποία αντιμετωπίζεται με συλλογικό τρόπο στο κοινοτικό επίπεδο. Επομένως, η κοινοποίηση αποτελεί το αναγκαίο συμπλήρωμα της διαπιστώσεως του επείγοντος που αποτελεί προϋπόθεση της λήψεως από κράτος μέλος συντηρητικών μέτρων.

93. Η κοινοποίηση των κρίσιμων πληροφοριών στα άλλα κράτη μέλη δεν είναι λιγότερο σημαντική, καθόσον έχει ακριβώς ως σκοπό να τα ειδοποιήσει για την απειλή ή τον κίνδυνο που δημιούργησε την κατάσταση επείγοντος. Συνεπώς, η κοινοποίηση αυτή συνιστά το αναγκαίο συμπλήρωμα της διαπιστώσεως υπάρξεως κινδύνου, που αποτελεί, και αυτή, προϋπόθεση της λήψεως από κράτος μέλος συντηρητικών μέτρων.

94. Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η κοινοποίηση στην οποία προέβη το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στις 10 Ιανουαρίου 2001 έλαβε χώρα καθ' ον χρόνον, αφενός, οι διατάξεις της αποφάσεως 2000/766 του Συμβουλίου και της αποφάσεως 2001/9 της Επιτροπής είχαν τεθεί σε πλήρη εφαρμογή και, αφετέρου, η ολλανδική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση είχε πάψει να ισχύει. Επομένως, η εν λόγω κοινοποίηση περί της θεσπίσεως της ολλανδικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως, η οποία ήταν ιδιαίτερα σημαντική καθόσον η ρύθμιση αυτή τροποποιούσε το καθ' ύλην και το χρονικό πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών μέτρων που είχαν μόλις ληφθεί, ήταν όχι μόνον εκπρόθεσμη αλλά και, κυρίως, εντελώς άχρηστη.

95. Υπό τις συνθήκες αυτές, μολονότι το Δικαστήριο δεν έχει τη δυνατότητα να επιβάλει κυρώσεις, στο πλαίσιο διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, για την παράβαση της ιδιαίτερης αυτής υποχρεώσεως ενημερώσεως που υπέχουν τα κράτη μέλη όταν ασκούν την αρμοδιότητά τους για λήψη συντηρητικών μέτρων, μπορεί, τουλάχιστον, να τονίσει τη σημασία της, υπενθυμίζοντας, παραδείγματος χάριν, ότι εναπόκειται ιδίως στα εθνικά δικαστήρια να επιβάλλουν κυρώσεις στα κράτη μέλη σε περίπτωση παραβάσεως των κοινοτικών τους υποχρεώσεων.

96. Εν κατακλείδι, και χωρίς να είναι ανάγκη να εξετάσω το ζήτημα αν η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση ήταν απόλυτα σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, εκτιμώ ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν εδικαιούτο να λάβει το μέτρο που βρίσκεται στο επίκεντρο της κυρίας δίκης με το οποίο επιβλήθηκε πρόωρα απαγόρευση χρησιμοποιήσεως των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών για τη διατροφή ζώων εκτροφής.

32 — Βλ. τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

VI — Επί της αρμοδιότητας του κράτους μέλους για τη θέσπιση της προσωρινής απαγορεύσεως χρησιμοποιήσεως ιχθυάλευρων και όξινου φωσφορικού ασβεστίου

97. Με το δεύτερο σκέλος του ερωτήματός του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του αν το δίκαιο της Ένωσης ήταν αντίθετο στην επέκταση της απαγορεύσεως την οποία επέβαλε η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση στα ιχθυάλευρα και στο όξινο φωσφορικό ασβέστιο, λαμβανομένου υπόψη, αφενός, ότι η απόφαση 2000/766 προέβλεπε, στο άρθρο 2, παράγραφος 2, παρεκκλίσεις από την απαγόρευση χρησιμοποιήσεως ιχθυάλευρων προκειμένου για τη διατροφή ζώων εκτός των μηρυκαστικών και όξινου φωσφορικού ασβεστίου και, αφετέρου, ότι η χρησιμοποίηση των δύο αυτών προϊόντων εξηρτάτο από τη λήψη μέτρων σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 17 της οδηγίας 89/662, τα οποία τελικώς ελήφθησαν με την απόφαση 2001/9.

98. Τα κράτη μέλη που κατέθεσαν παρατηρήσεις, καθώς και η Επιτροπή, ανέπτυξαν τις απόψεις τους επί του προδικαστικού ερωτήματος που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο χωρίς να κάνουν διάκριση, στο πλαίσιο της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως, μεταξύ της πρόωρης απαγορεύσεως των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών και της προσωρινής απαγορεύσεως των ιχθυάλευρων και του όξινου φωσφορικού ασβεστίου. Φρονούν, γενικώς, ότι αμφότερα τα μέτρα συνιστούσαν συντηρητικά μέτρα κατά την έννοια του άρθρου 10, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 90/425.

99. Πράγματι, είναι ασφαλώς δυνατό να εξεταστεί κατά πόσον συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση στο σύνολό της, χωρίς τη διάκριση μεταξύ των δύο ανωτέρω πτυχών. Ωστόσο, υπάρχει μια προφανής διαφορά μεταξύ των δύο αυτών πτυχών. Η πρόωρη απαγόρευση των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών αντιστοιχούσε, με εξαίρεση την ημερομηνία θέσεώς της σε ισχύ, στις επιταγές της αποφάσεως 2000/766. Αντιθέτως, η προσωρινή απαγόρευση των ιχθυάλευρων και του όξινου φωσφορικού ασβεστίου, αντέφασκε προς τις επιταγές της ιδίας αυτής αποφάσεως.

100. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει, σχετικώς, ότι δεν μπορούσε ποτέ να προβλέψει τις αυστηρότατες προϋποθέσεις χρησιμοποιήσεως των ιχθυάλευρων και του όξινου φωσφορικού ασβεστίου που τελικά υιοθετήθηκαν με την απόφαση 2001/9 και ότι, λαμβανομένων υπόψη των αποδεδειγμένων κινδύνων για τη δημόσια υγεία, η στάθμιση των διαφόρων συμφερόντων συνηγορούσε υπέρ της απαγορεύσεως της χρησιμοποιήσεώς τους, εν αναμονή της λήψεως των μέτρων εφαρμογής.

101. Κατά τη γνώμη μου, η επιχειρηματολογία αυτή δεν είναι πειστική.

102. Το άρθρο 2 της αποφάσεως 2000/766 έθετε, πράγματι, χωρίς να αφήνει την παραμικρή αμφιβολία, εκτός του πεδίου εφαρμογής

της απαγορεύσεως τη χρησιμοποίηση ιχθυάλευρων στη διατροφή των μη μηρυκαστικών ζώων, καθώς και τη χρησιμοποίηση του όξινου φωσφορικού ασβεστίου γενικώς. Ασφαλώς, η παρέκκλιση αυτή δεν παρήγαγε, κατά κάποιο τρόπο, πλήρως τα αποτελέσματά της παρά μόνον αφού ελήφθησαν τα μέτρα εφαρμογής που προβλεπόταν ότι θα τη συνόδευαν, και, συνεπώς, μετά την έκδοση της αποφάσεως 2001/9 της Επιτροπής, που χώρησε στις 29 Δεκεμβρίου 2000, μετά τη θέση σε ισχύ της εθνικής προσωρινής κανονιστικής ρυθμίσεως.

103. Ωστόσο, η μόνη ημερομηνία που είχε πραγματικά σημασία εν προκειμένω ήταν η ημερομηνία θέσεως σε εφαρμογή της απαγορεύσεως, από την οποία εξηρτάτο κατ' ανάγκην η ημερομηνία ενάρξεως ισχύος των παρεκκλίσεων από αυτήν. Στη συγκεκριμένη δε περίπτωση, οι ημερομηνίες ενάρξεως ισχύος αμφοτέρων των αποφάσεων 2000/766 και 2001/9 ήταν οι ίδιες και οι ημερομηνίες εφαρμογής της απαγορεύσεως και των παρεκκλίσεων από αυτήν συνέπιπταν.

104. Εντούτοις, η εφαρμογή των παρεκκλίσεων από την πρόωρη απαγόρευση που επέβαλε η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση, που έπρεπε να αρχίσει από τις 15 Δεκεμβρίου 2000, εξηρτάτο από τη λήψη των μέτρων θέσεως σε εφαρμογή που προέβλεπε η απόφαση 2000/766. Συνεπώς, οι παρεκκλίσεις σχετικά με τη χρησιμοποίηση των ιχθυάλευρων στη διατροφή των μη μηρυκαστικών καθώς και με τη χρησιμοποίηση του όξινου φωσφορικού ασβεστίου δεν ίσχυαν μεταξύ της 15ης Δεκεμβρίου 2000 και της 1ης Ιανουαρίου 2001.

105. Επομένως, η εθνική προσωρινή κανονιστική ρύθμιση επέβαλλε απαγόρευση της χρησιμοποιήσεως των ιχθυάλευρων στη διατροφή των μη μηρυκαστικών ζώων καθώς και του όξινου φωσφορικού ασβεστίου, ενώ η νομοθεσία της Ένωσης δεν απαγόρευε την εν λόγω χρησιμοποίηση και είχε προβλέψει σαφώς να μην επιβάλει τέτοια απαγόρευση.

106. Έτσι, προκύπτει ότι όχι μόνον η προσωρινή απαγόρευση της χρησιμοποιήσεως ιχθυάλευρων στη διατροφή των μη μηρυκαστικών καθώς και του όξινου φωσφορικού ασβεστίου υπόκειται στις ίδιες αιτιάσεις με αυτές που διατυπώθηκαν ανωτέρω σε σχέση με την πρόωρη απαγόρευση των μεταποιημένων ζωικών πρωτεϊνών, αλλά και ότι, επιπλέον, καθόσον αντιφάσκει άμεσα προς τον κοινοτικό κανόνα, θεσπίστηκε κατά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και του καθήκοντος συνεργασίας που υπέχουν τα κράτη μέλη με βάση το άρθρο 10 ΕΚ.

VII — Πρόταση

107. Με βάση τα προεκτεθέντα, καλώ το Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που του υπέβαλε το Gerechtshof 's-Gravenhage ως εξής:

«Το δίκαιο της Ένωσης, και ιδίως η οδηγία 90/425/ΕΚ του Συμβουλίου καθώς και η απόφαση 94/381/ΕΚ της Επιτροπής και η απόφαση 2000/766/ΕΚ του Συμβουλίου έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν την εφαρμογή κανονιστικής ρυθμίσεως όπως αυτή που βρίσκεται στο επίκεντρο της κυρίας δίκης, καθόσον η εν λόγω ρύθμιση τροποποιεί το χρονικό και το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της απαγορεύσεως που επέβαλε η απόφαση 2000/766/ΕΚ.»