# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN της 18ης Μαΐου 1994 *

*Κύριε Πρόεδρε,*
*Κύριοι δικαστές,*

1. Με την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Γερμανία, θεσπίζοντας μια ρύθμιση που απαγορεύει την εισαγωγή για εμπορικούς σκοπούς ζωντανών καραβίδων γλυκού νερού των ευρωπαϊκών ειδών που κατάγονται από άλλο κράτος μέρος ή από τρίτη χώρα, αλλά έχουν ήδη εισαχθεί στην Κοινότητα (στο εξής: ρύθμιση), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΚ.

**Η επίδικη εθνική ρύθμιση**

2. Με τη θεσπισθείσα στις 24 Ιουλίου 1989 πρώτη κανονιστική απόφαση περί τροποποιήσεως της Bundesartenschutzverordnung (ομοσπονδιακής κανονιστικής αποφάσεως περί προστασίας των ειδών, στο εξής: BArtSch V) [1] η οποία άρχισε να ισχύει την 1η Αυγούστου 1989, η Γερμανία εξάρτησε τις εισαγωγές κάθε είδους ζωντανών καραβίδων από τη χορήγηση άδειας εισαγωγής σύμφωνα με την παράγραφο 21, στοιχείο b, του Bundesnaturschutzgesetz (ομοσπονδιακού νόμου περί προστασίας της φύσεως, στο εξής: BNatSchG) [2]. Δυνάμει της διατάξεως αυτής, άδεια εισαγωγής χορηγείται μόνο για ερευνητικούς και διδακτικούς σκοπούς. Αντιθέτως, ισχύει καταρχήν απαγόρευση εισαγωγών ζωντανών καραβίδων για εμπορικούς σκοπούς, ιδίως για κατανάλωση ή για την τοποθέτηση των ζώων εντός ιδιωτικών ενυδρείων αναπαραγωγής, με την επιφύλαξη της παραγράφου 31, πρώτο εδάφιο, του BNatSchG, κατά την οποία το Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (ομοσπονδιακή υπηρεσία διατροφής και δασών, στο εξής: Bundesamt) μπορεί κατόπιν αιτήσεως να χορηγήσει εξαίρεση από την απαγόρευση αυτή, όταν η εφαρμογή της διατάξεως αυτής «θα κατέληγε σε υπερβολικά αυστηρή λύση παρά τη βούληση του νομοθέτη».

3. Το ιστορικό της υποθέσεως, σύμφωνα με το δικόγραφο της προσφυγής της Επιτροπής, έχει ως εξής. Στη Γερμανία και σε άλλες χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, συνεπεία της μολύνσεως των υδάτων και ιδίως της πανώλης των καραβίδων και της αφανομυκητιάσεως — των οποίων η εξάπλωση,

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — BGBl. I 1989, σ. 1525. Ο πλήρης τίτλος της Bundesartenschutzverordnung είναι «Verordnung zum Schutz wildlebender Tier- und Pflanzarten», ως προς την κανονιστική αυτή απόφαση, όπως ήδη ισχύει, βλ. BGBl. I, 1989, σ. 1677.

2 — Ο πλήρης τίτλος του νόμου είναι «Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege» (βλ. το κείμενο του νόμου όπως έχει δημοσιευθεί στο BGBl. I, 1987, σ. 889).

όπως λέγεται, οφείλεται στις εισαγωγές μολυσμένων καραβίδων από τη Βόρεια Αμερική —, ελάχιστοι φυσικοί υδάτινοι χώροι εξακολουθούν να υφίστανται οι οποίοι μπορούν να δεχθούν καραβίδες που διαβιώνουν σε φυσική κατάσταση. Για τον λόγο αυτό, τα εγχώρια είδη καραβίδων θεωρούνται, δυνάμει του BArtSchV, ιδιαιτέρως προστατευόμενα ή απειλούμενα με εξαφάνιση. Δεδομένου ότι τα εγχώρια είδη (ποταμοκαραβίδα, [Edelkrebs, Steinkrebs] και ασπροπόδαρη καραβίδα [Dohlenkrebs]) δεν αρκούν για την κάλυψη των αναγκών, η Γερμανία εισάγει από μακρού χρόνου μερικές δεκάδες τόνων καραβίδων γλυκού νερού ετησίως.

4. Με την έναρξη ισχύος, τον Αύγουστο του 1989, της νέας ρυθμίσεως προκλήθηκε σοβαρή ζημία στις οκτώ από τις δέκα γερμανικές επιχειρήσεις που ειδικεύονται στις εισαγωγές ζωντανών καραβίδων — υποστηρίζεται δε ότι ο κύκλος εργασιών τους μειώθηκε σημαντικά μέχρι σημείου που να απειλείται η ύπαρξή τους. Κατόπιν αυτού, οι εν λόγω επιχειρήσεις άσκησαν προσφυγή ενώπιον των γερμανικών δικαστηρίων με αποτέλεσμα να εφαρμόσει προσωρινώς το Bundesamt ως προς τις επιχειρήσεις αυτές την εξαίρεση που προβλέπεται στην παράγραφο 31 του BNatSchG. Κατ' αυτόν τον τρόπο, κατέστη δυνατό στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις να λαμβάνουν μέχρι σήμερα άδειες εισαγωγής, οι οποίες ισχύουν κάθε φορά μόνο για έξι μήνες και στις οποίες κάθε φορά αναφέρεται η ακριβής εισαγόμενη ποσότητα, η χώρα καταγωγής και η ονομασία του είδους των καραβίδων. Οι εν λόγω άδειες χορηγούνται υπό όρους, ιδίως προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι καραβίδες θα πωλούνται μόνο προς τον τελικό αγοραστή και όχι σε χονδρεμπόρους μεταπωλητές. Επιπλέον, ο τελικός αγοραστής πρέπει να αναλαμβάνει την υποχρέωση να προβαίνει σε όλα τα κατάλληλα μέτρα προλήψεως και απολυμάνσεως, να λαμβάνει πρόνοια να μην επανέλθουν οι καραβίδες στο φυσικό περιβάλλον και να εξασφαλίζει ότι το νερό στο οποίο φυλάσσονταν οι καραβίδες απολυμαίνεται πριν αποχετευθεί. Η άδεια μπορεί να ανακληθεί σε περίπτωση μη τηρήσεως των όρων αυτών.

**Έλλειψη συμφωνίας της ρυθμίσεως προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ**

5. Η Επιτροπή εκθέτει ότι η ρύθμιση είναι ασυμβίβαστη προς τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ — τα οποία αποτελούν ουσιώδες θεμέλιο της κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των προϊόντων αλιείας που δημιουργήθηκε με τον κανονισμό ΕΟΚ 3796/81 [3] — καθόσον αφορά *είδη ευρωπαϊκής καραβίδας* που κατάγονται από τα άλλα κράτη μέλη ή που εισάγονται από τρίτες χώρες και βρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία. Ο επελθών με τη ρύθμιση περιορισμός των εισαγωγών ζωντανών καραβίδων αποτελεί μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος που συνιστά άμεση δυσμενή διάκριση και το οποίο απαγορεύεται από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ. Κατά την Επιτροπή, η ρύθμιση, λόγω του δυσανάλογου χαρακτήρα της, δεν δικαιολογείται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ και ισοδυναμεί με συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου.

3 — Κανονισμός ΕΟΚ 3796/81 του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 1981, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των προϊόντων αλιείας (ΕΕ L 379, σ. 1).

Η Γερμανική Κυβέρνηση αντιτάσσει συναφώς α) ότι η Επιτροπή προβαίνει σε εσφαλμένη ανάλυση των συνεπειών της ρυθμίσεως, αν ληφθούν υπόψη οι εξαιρέσεις που χορήγησαν οι αρχές, β) ότι η ρύθμιση, τουλάχιστον μέχρι τα τέλη του 1992, δικαιολογούνταν βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ και ήταν ανάλογη και γ) ότι η ρύθμιση ουδόλως ισοδυναμεί προς συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου.

6. Δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ότι η ρύθμιση εμπίπτει καταρχήν στην απαγόρευση του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, η απαγόρευση αυτή — η οποία, καίτοι δεν διατυπώνεται ρητώς στον κανονισμό 3796/81, ισχύει πλήρως ως προς τα προϊόντα αλιείας [4] — εκτείνεται σε «κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που μπορεί να επηρεάσει άμεσα ή έμμεσα πράγματι ή δυνάμει το ενδοκοινοτικό εμπόριο» [5]. Επιπλέον, η απαγόρευση του άρθρου 30 ισχύει αδιακρίτως ως προς τα προϊόντα που κατάγονται από την Κοινότητα και ως προς τα προϊόντα τα οποία, ανεξάρτητα από την καταγωγή τους, έχουν τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία σε ένα από τα κράτη μέλη [6].

Όμως, είναι σαφές, και η Γερμανική Κυβέρνηση δεν το αντικρούει, ότι η ρύθμιση ισοδυναμεί προς άμεσο και πραγματικό περιορισμό των εισαγωγών στη Γερμανία καραβίδων γλυκού νερού από άλλα κράτη μέρη και καραβίδων γλυκού νερού από τρίτες χώρες που βρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία, ο οποίος συνιστά άμεση δυσμενή διάκριση σε βάρος των προϊόντων αυτών. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο, καθόσον, εκτός από τις εισαγωγές για ερευνητικούς και διδακτικούς σκοπούς ως προς τους οποίους η ρύθμιση προβλέπει εξαίρεση, πρόκειται για *πλήρη απαγόρευση εισαγωγών* ζωντανών καραβίδων για εμπορικούς σκοπούς, είτε για την κατανάλωση είτε για την εναπόθεσή τους σε ιδιωτικά ενυδρεία.

7. Η κατάσταση αυτή δεν μεταβάλλεται από το γεγονός ότι, όπως εκθέτει η Γερμανική Κυβέρνηση, κατά την περίοδο μεταξύ Ιανουαρίου 1989 και Ιουνίου 1993 χορηγήθηκαν σημαντικές εξαιρέσεις από την προαναφερθείσα απαγόρευση οι οποίες αντιστοιχούσαν σε συνολικό βάρος 961 400 kg καραβίδων των οποίων δεν έκαναν πλήρη χρήση οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Ακόμη και αν συνεπεία μιας τέτοιας πρακτικής χορηγήσεως αδειών δεν κατέστησαν αδύνατες όλες οι εισαγωγές και περιορίστηκε το λόγω της ρυθμίσεως στεγανοποιητικό αποτέλεσμα της αγοράς, ισχύει στο ακέραιο η νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία

«το άρθρο 30 αποκλείει την εφαρμογή, στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, εθνικών ρυθμίσεων που απαιτούν, έστω και τελείως τυπικά, άδειες εισαγωγής ή κάθε άλλη παρόμοια διαδικασία.

4 — Βλ. ήδη την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1976, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 3/76, 4/76 και 6/76, Kramer (Συλλογή τόμος 1976, σ. 475, σκέψεις 53 και 54), όπως επιβεβαιώθηκε με την απόφαση της 25ης Μαΐου 1993, C-228/91, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1993, σ. I-2701, σκέψη 11).

5 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74, Dassonville (Συλλογή τόμος 1974, σ. 413, σκέψη 5).

6 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1976, 41/76, Donckerwolcke και Schou (Συλλογή τόμος 1976, σ. 719, σκέψη 18), και της 12ης Ιουλίου 1990, C-128/89, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1990, σ. I-3239, σκέψη 12).

(...) (το Δικαστήριο δέχεται) κατά πάγιο τρόπο (...) ότι ένα μέτρο που εμπίπτει στην απαγόρευση του άρθρου 30 της Συνθήκης δεν διαφεύγει από την απαγόρευση αυτή από μόνο το γεγονός ότι η αρμόδια αρχή διαθέτει διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την εφαρμογή του μέτρου αυτού. Η ελεύθερη κυκλοφορία αποτελεί δικαίωμα, η άσκηση του οποίου δεν μπορεί να εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια ή την ανοχή των εθνικών αρχών» [7].

Το γεγονός ότι ο αριθμός των αδειών σημείωσε άνοδο μεταξύ του 1989 και του 1983 και ότι οι επιχειρήσεις εισαγωγών δεν έκαναν πλήρη χρήση των αδειών αυτών δεν νομίζω επομένως ότι αποτελεί βάσιμο επιχείρημα, πολλώ μάλλον καθόσον η πρακτική χορηγήσεως αδειών του Bundesamt αντιφάσκει προς την προβλεπόμενη στις νομοθετικές διατάξεις απαγόρευση εισαγωγών και, επομένως, μπορεί ανά πάσα στιγμή να μεταβληθεί βάσει αυτών των διατάξεων. Αυτό δύσκολα φαίνεται να συμβιβάζεται προς την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία

«οι αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας των ιδιωτών επιβάλλουν, στους τομείς που καλύπτονται από το κοινοτικό δίκαιο, σαφή διατύπωση των κανόνων δικαίου των κρατών μελών που να καθιστά δυνατόν στα ενδιαφερόμενα πρόσωπα να γνωρίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους κατά τρόπο σαφή και ακριβή και στα δικαιοδοτικά όργανα να διασφαλίζουν την τήρησή τους» [8].

**Δικαιολογείται η ρύθμιση βάσει ενός των λόγων που αναφέρονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ;**

8. Επομένως, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα αν η ρύθμιση μπορεί παραταύτα να θεωρηθεί ότι επιτρέπεται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά το οποίο το άρθρο 30 δεν αντιτίθεται σε απαγορεύσεις ή περιορισμούς των εισαγωγών που δικαιολογούνται λόγω, μεταξύ άλλων, της προστασίας «της υγείας και της ζωής των (...) ζώων (...)»

Δεν αμφισβητείται ότι όταν η Επιτροπή διατύπωσε την αιτιολογημένη γνώμη, δηλαδή στις 19 Δεκεμβρίου 1990, η Κοινότητα δεν είχε ακόμη θεσπίσει διατάξεις σε σχέση με τα προβλήματα που αφορούν το ενδοκοινοτικό εμπόριο καραβίδων γλυκού νερού οι

7 — Απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, 124/81, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1983, σ. 203, σκέψεις 9 και 10).

8 — Απόφαση της 21ης Ιουλίου 1988, 257/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 3249, σκέψη 12). Βλ. επίσης την απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-307/89, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1991, σ. I-2903, σκέψη 13), όπου το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «η διατήρηση μιας εθνικής ρυθμίσεως που δεν συμβιβάζεται, αυτή καθαυτή, με το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και αν το οικείο κράτος μέλος ενεργεί σύμφωνα με το δίκαιο αυτό, μπορεί να προκαλέσει μια διφορούμενη κατάσταση πραγμάτων με τη διατήρηση, όσον αφορά τα ενδιαφερόμενα υποκείμενα δικαίου, μιας αβεβαιότητας ως προς τις δυνατότητες επικλήσεως του κοινοτικού δικαίου που τους παρέχονται. Η αβεβαιότητα αυτή ενισχύεται χωρίς αμφιβολία από τον εσωτερικό χαρακτήρα των καθαρά διοικητικών οδηγιών περί μη εφαρμογής του εθνικού νόμου.»

οποίες ενδεχομένως είναι φορείς της πανώλης των καραβίδων. Μόλις στις 28 Ιανουαρίου 1991 θέσπισε το Συμβούλιο την οδηγία 91/67/ΕΟΚ [9]. Με την οδηγία αυτή θεσπίστηκε ένα γενικό σύστημα υγειονομικών διατάξεων για την εκτροφή, τη μεταφορά και τη διάθεση στο εμπόριο ζώων υδατοκαλλιέργειας και προϊόντων υδατοκαλλιέργειας το οποίο ισχύει τόσο για τις παραδόσεις από τα κράτη μέλη όσο και για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες. Η Γερμανική Κυβέρνηση αναγνώρισε ότι η ρύθμιση από την 1η Ιανουαρίου 1993, ημερομηνία κατά την οποία η οδηγία 91/67 έπρεπε να έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο (βλ. άρθρο 29, παράγραφος 1), δεν έχει πλέον λόγο υπάρξεως όσον αφορά τον κίνδυνο επιζωοτιών [10].

Δεδομένου ότι στην Κοινότητα δεν υφίσταντο εν προκειμένω ακόμη, κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών, κοινοτικές ή εναρμονισμένες διατάξεις, εναπόκειτο επομένως κατά πάγια νομολογία στα κράτη μέλη,

«ελλείψει εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο, να αποφασίζουν σε ποια έκταση προτίθενται να εξασφαλίσουν την προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων [εν προκειμένω των ζώων], λαμβάνοντας όμως υπόψη τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινότητας» [11].

9. Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, η ρύθμιση αποσκοπεί στην προστασία των καραβίδων που υφίστανται στη Γερμανία από την πανώλη των καραβίδων. Δεδομένου ότι και τα είδη της ευρωπαϊκής καραβίδας μπορούν να είναι φορείς της πανώλης, απαγόρευση εισαγωγών που περιορίζεται στις μη ευρωπαϊκές καραβίδες δεν μπορεί να αποκλείσει τον κίνδυνο εξαπλώσεως της ασθένειας αυτής. Επιπλέον, με τη ρύθμιση αποσκοπείται ο κατά το δυνατόν περιορισμός της εξαπλώσεως μη εγχωρίων καραβίδων στα γερμανικά φυσικά ύδατα για την προστασία της γενετικής ταυτότητας των εντοπίων καραβίδων από τη νόθευση της πανίδας που θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι οφείλεται σε ζώα του ίδου είδους αλλά διαφορετικής προελεύσεως.

Η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι υφίσταται κίνδυνος πανώλης των καραβίδων και παραδέχεται ότι η προστασία της ημεδαπής πανίδας αποτελεί θεμιτό στόχο. Η πανώλη των καραβίδων εμφανίζεται πάντως σε όλη την Ευρώπη, συμπεριλαμβανομένης της Γερμανίας. Κατ' αυτήν, πλήρης απαγόρευση

9 — Οδηγία 91/67/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 1991, σχετικά με τους όρους υγειονομικού ελέγχου που διέπουν τη διάθεση στην αγορά ζώων και προϊόντων υδατοκαλλιέργειας (ΕΕ L 46, σ. 1).

10 — Στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση δήλωσε επίσης ότι έχει αρχίσει η διαδικασία για την τροποποίηση της Bundesartenschutzverordnung. Στο υπόμνημα ανταπαντήσεως περιέχεται ως παράρτημα ένα σχέδιο για την έκδοση δεύτερης κανονιστικής αποφάσεως περί τροποποιήσεως της BArtSchV.

11 — Απόφαση στην υπόθεση C-228/91, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4, σκέψη 16 (με δική μου προσθήκη). Βλ. επίσης τις αποφάσεις της 19ης Μαρτίου 1991, C-205/89, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1991, σ. I-1361, σκέψη 8), και της 12ης Μαρτίου 1987, 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1987, σ. 1227, σκέψη 41). Ως προς την εφαρμογή της νομολογίας αυτής σε εθνικές διατάξεις που αφορούν την προστασία της ζωής και της υγείας των ζώων, βλ. την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1982, 40/82, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1982, σ. 2793, σκέψεις 33 και 34).

των εισαγωγών δεν μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΚ, δεδομένου ότι το μέτρο αυτό υπερβαίνει αυτό που είναι αναγκαίο για την προστασία της ημεδαπής πανίδας.

10. Με την επιφύλαξη της αιτιάσεως ότι υφίσταται συγκεκαλυμμένος περιορισμός του εμπορίου (βλ. κατωτέρω, σημείο 16), λαμβάνω ως δεδομένο ότι η Επιτροπή συμφωνεί καταρχήν ότι η ρύθμιση υπαγορεύθηκε από τον δικαιολογημένο βάσει του άρθρου 36 σκοπό της προστασίας της υγείας και της ζωής των ζώων, θεωρεί όμως ότι η ρύθμιση αυτή είναι δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Επομένως, η περαιτέρω ανάλυσή μου αφορά αποκλειστικά το *ζήτημα της αναλογικότητας*. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, δεν αρκεί το ότι κράτος μέλος μπορεί να επικαλεστεί έναν δικαιολογημένο βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΚ σκοπό, εν προκειμένω την προστασία της υγείας και της ζωής των ζώων, αλλά πρέπει επίσης να ερευνηθεί

«αν ο μηχανισμός που χρησιμοποιεί εν προκειμένω (...) αποτελεί μέτρο δυσανάλογο σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, λόγω του ότι είναι ενδεχομένως δυνατό να επιτευχθεί το ίδιο αποτέλεσμα με μέτρα λιγότερο περιοριστικά ή (...) αν ένα τέτοιο σύστημα είναι αναγκαίο και, επομένως, δικαιολογημένο δυνάμει του άρθρου 36» [12].

Όταν η εθνική ρύθμιση υπερβαίνει αυτό που είναι ενδεδειγμένο και αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, το Δικαστήριο κρίνει ότι η ρύθμιση δεν συμβιβάζεται με τη Συνθήκη [13].

11. Ας συνοψίσω με συντομία τα επιχειρήματα των διαδίκων. Κατά την Επιτροπή, η Γερμανία θα μπορούσε να αρκεστεί, προκειμένου να επιτευχθούν οι σκοποί τους οποίους επικαλείται, με την απαγόρευση των εισαγωγών μη ευρωπαϊκών ειδών καραβίδας, όπως του καταγόμενου από τη Βόρεια Αμερική Procambarus clarkii. Επομένως, η αιτίαση αφορά αποκλειστικά την απαγόρευση εισαγωγών ευρωπαϊκών ειδών καραβίδας [14]. Σε σχέση με τα είδη αυτά, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι υπερβολική η πλήρης απαγόρευση των εισαγωγών. Ως παράδειγμα αποδεκτής ρυθμίσεως, η Επιτροπή αναφέρει τη Γαλλία η οποία βρίσκεται σε μια παρόμοια κατάσταση ως προς την προστασία των δικών της καραβίδων γλυκού νερού και η οποία εντούτοις απαγορεύει μόνο τις εισαγωγές καραβίδων από τρίτες χώρες [15].

12 — Απόφαση στην υπόθεση 124/81, που προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 7, σκέψη 16.

13 — Βλ. τις αποφάσεις στην υπόθεση C-128/89, που προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 6, σκέψη 18, και στην υπόθεση C-228/91, που προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 4, σκέψη 18.

14 — Η Επιτροπή διευκρινίζει ρητώς ότι δεν αντιτίθεται σε εθνικά προστατευτικά μέτρα σχετικά με τις εισαγωγές μη ευρωπαϊκών καραβίδων, οι οποίες συχνά είναι φορείς πανώλης των καραβίδων αλλά οι ίδιες δεν προσβάλλονται από αυτήν.

15 — Η Επιτροπή κατονομάζει ιδίως, αναφερόμενη στο άρθρο 413-1 του code rural (αγροτικού κώδικα) και του décret (διατάγματος) 85-1189 της 8ης Νοεμβρίου 1985, τα είδη Procambarus clarkii, Pacifastacus leniusculus και Orconectes limosus. Περαιτέρω εκθέτει ότι ο Γάλλος Υπουργός Γεωργίας, προκειμένου να καθοριστεί ποιες ζωντανές καραβίδες μπορούν να εισάγονται, συνόψισε τα κύρια χαρακτηριστικά και τα κριτήρια διαφοροποιήσεως σε μια εγκύκλιο της 30ής Νοεμβρίου 1988.

Περαιτέρω, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει, για την καταπολέμηση της πανώλης των καραβίδων, μάλλον να καταρτίσουν ερευνητικά προγράμματα αντί να επιβάλουν γενική απαγόρευση εισαγωγών.

Τέλος, η Γερμανία, πάντοτε κατά την Επιτροπή, θα μπορούσε να περιοριστεί στη ρύθμιση της *εμπορίας* καραβίδων στην ημεδαπή με την οποία θα εξαρτάται η εκ νέου εναπόθεση ειδών που μπορούν να είναι φορείς της πανώλης των καραβίδων σε ορισμένα εσωτερικά ύδατα από την υποχρέωση αδείας ή θα απαγορεύεται σε περιοχές στις οποίες ζουν τα εγχώρια είδη. Οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτώνται ήδη οι άδειες εισαγωγής που χορηγούνται σε Γερμανούς εισαγωγείς (ανωτέρω, σημείο 3) καταδεικνύουν, κατά την Επιτροπή, ότι είναι δυνατό να εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο λιγότερο περιοριστικές διατάξεις για την προστασία του πληθυσμού των γερμανικών καραβίδων.

12. Η Γερμανική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι και τα ευρωπαϊκά είδη καραβίδας μπορούν να είναι φορείς της πανώλης των καραβίδων και ότι και οι εισαγωγές των ευρωπαϊκών ειδών μπορούν να έχουν ως συνέπεια νόθευση της πανίδας. Επιπλέον εκθέτει ότι συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 15 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3626/82 του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 1982, για την εφαρμογή στην Κοινότητα της σύμβασης για το διεθνές εμπόριο των ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας που απειλούνται με εξαφάνιση [16].

13. Ας εξετάσω καταρχάς το τελευταίο αυτό σημείο. Είναι ορθό ότι το άρθρο 15, *παράγραφος 3*, του κανονισμού 3626/82 επιτρέπει στα κράτη μέλη, προκειμένου να προστατευθεί η υγεία και η ζωή των ζώων και των φυτών, για τα είδη που δεν καλύπτονται από τον κανονισμό αυτό — όπως οι εν προκειμένω καραβίδες γλυκού νερού — να λαμβάνουν «μέτρα ανάλογα προς αυτά που προβλέπονται από αυτόν». Εν προκειμένω πρέπει πάντως, όπως ορθώς παρατήρησε η Επιτροπή, να λαμβάνεται υπόψη το άρθρο 15, *παράγραφος 1*, του κανονισμού αυτού. Η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη, ιδίως ως προς τη διατήρηση των εγχωρίων ειδών, να διατηρούν ή να λαμβάνουν πιο αυστηρά μέτρα από αυτά που προβλέπει ο κανονισμός αυτός υπό την προϋπόθεση πάντως ότι ενεργούν, «τηρουμένων των διατάξεων της Συνθήκης, και ιδίως του άρθρου 36» [17]. Με άλλα λόγια, ακόμη και όταν ένα κράτος μέλος επικαλείται τον κανονισμό αυτό για τη λήψη δραστικότερων μέτρων προς προστασία των εγχωρίων ειδών του, ισχύει στο ακέραιο η προϋπόθεση της αναλογικότητας κατά το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΚ.

14. Αν εφαρμόσω το κριτήριο της αναλογικότητας, τότε πρέπει πράγματι να δεχθώ ότι

16 — ΕΕ L 384, σ. 1, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1534/93 της Επιτροπής, της 22ας Ιουνίου 1993 (ΕΕ L 151, σ. 22).

17 — Βλ. επίσης την ένατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του κανονισμού 3626/82.

η ρύθμιση είναι δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Όσον αφορά την προληπτική δράση κατά της εξαπλώσεως της *πανώλης των καραβίδων*, η Γερμανική Κυβέρνηση, κατά τη γνώμη μου, επέλεξε με την πλήρη απαγόρευση των εισαγωγών ένα υπερβολικά δραστικό μέτρο. Ιδίως νομίζω ότι η αναφερόμενη από την Επιτροπή γαλλική ρύθμιση ή μια ρύθμιση των προϋποθέσεων υπό τις οποίες πρέπει να γίνεται η *χρησιμοποίηση και η εμπορία* ζωντανών καραβίδων γλυκού νερού στην ημεδαπή προς αποτροπή της εξαπλώσεως του ιού της χολέρας αποτελεί κατάλληλη, μη συνεπαγόμενη διακρίσεις και πολύ λιγότερο εμποδίζουσα το ενδοκοινοτικό εμπόριο εναλλακτική λύση προς αντιμετώπιση της εξαπλώσεως της πανώλης των καραβίδων στη Γερμανία. Σχετική απόδειξη συνιστά η διοικητική πρακτική που ακολουθείται σήμερα στη Γερμανία η οποία περιορίζεται στην επιβολή απαγορεύσεως επαναφοράς των καραβίδων στην ελεύθερη κατάσταση ή της εναποθέσεώς τους σε ιδιωτικά ενυδρεία και στην επιβολή υποχρεώσεως επιμελείας όσον αφορά την αποχέτευση των υδάτων στα οποία διατηρούνταν οι καραβίδες.

15. Νομίζω ότι ούτε ο σκοπός της προστασίας της *πανίδας από νόθευση* δικαιολογεί πλήρη απαγόρευση των εισαγωγών. Είναι αρκετά παράδοξο το ότι η Γερμανική Κυβέρνηση στο υπόμνημά της αντικρούσεως αναφέρει μια λιγότερο περιοριστική εναλλακτική λύση παραθέτοντας, προς δικαιολόγηση της επίμαχης ρυθμίσεως, το άρθρο 20, στοιχείο d, δεύτερο εδάφιο, του BNatSchG:

«Άσχετα προς την περιοχή ζώα και φυτά ειδών που διαβιώνουν σε άγρια και μη άγρια κατάσταση μπορούν να αφήνονται ή να καλλιεργούνται ελεύθερα στη φύση μόνο με άδεια των αρμόδιων κατά το δίκαιο του ομόσπονδου κράτους αρχών. Αυτό δεν ισχύει για την καλλιέργεια φυτών στον τομέα της γεωργίας και της δασοκομίας. Η άδεια δεν πρέπει να χορηγείται, όταν δεν μπορεί να αποκλειστεί κίνδυνος νοθεύσεως της εγχώριας πανίδας και χλωρίδας ή απειλή των υφισταμένων ειδών ή της εξαπλώσεως των εγχωρίων ζώων ή φυτών που διαβιούν σε άγρια κατάσταση ή των πληθυσμών των ειδών αυτών.»

Δεδομένου ότι, όπως παρατηρεί η Γερμανική Κυβέρνηση, η έννοια «άσχετα προς την περιοχή (gebietsfremd)» αφορά όλα τα είδη τα οποία δεν απαντούν εκ φύσεως στην οικεία περιοχή, περιλαμβάνει στην περίπτωση των καραβίδων του γλυκού νερού όχι μόνο τις αλλοδαπές καραβίδες αλλά και όλες τις εγχώριες καραβίδες που δεν περιλαμβάνονται στην περιοχή αυτή. Μία τέτοια διάταξη νομίζω ότι είναι τόσο, αν μη και περισσότερο, αποτελεσματική για την προστασία της ημεδαπής πανίδας όσο και μια πλήρης απαγόρευση των εισαγωγών ζωντανών καραβίδων γλυκού νερού. Επιπλέον, η διάταξη αυτή συνιστά εναλλακτική λύση που δεν συνιστά δυσμενή διάκριση και η οποία εμποδίζει σε μικρότερο βαθμό το ενδοκοινοτικό εμπόριο, δεδομένου ότι θεσπίζει απλώς ένα σύστημα χορηγήσεως αδειών ως προς την *επαναφορά στην ελεύθερη* κατάσταση των καραβίδων γλυκού νερού, αλλά δεν θίγει τις εισαγωγές και τη διάθεσή τους στο εμπόριο.

**Υφίσταται συγκεκαλυμμένος περιορισμός του εμπορίου;**

16. Κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία, η Επιτροπή σχημάτισε την εντύπωση ότι η γερμανική ρύθμιση δεν υπαγορευόταν από την προστασία των εγχωρίων ειδών καραβίδων αλλά από οικονομικούς λόγους, ιδίως την προστασία των γερμανικών εκτροφείων αυτών των ειδών από εισαγωγές από άλλες χώρες και ότι, επομένως, ισοδυναμούσε προς συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου κατά την έννοια του άρθρου 36, δεύτερη φράση, της Συνθήκης ΕΟΚ. Κατόπιν σχετικών διευκρινίσεων εκ μέρους της Γερμανικής Κυβερνήσεως, δήλωσε ότι ήταν πρόθυμη να παραιτηθεί από την αιτίαση αυτή. Πάντως, ζήτησε από την εν λόγω κυβέρνηση να προβεί σε δήλωση ως προς ένα στοιχείο το οποίο δεν είχε περιλάβει στην αιτίαση που διατύπωσε με το δικόγραφο της προσφυγής της, δηλαδή ότι υφίσταται εμπόριο με τις αποκαλούμενες αμερικανικές καραβίδες γλυκού νερού (Kamber-krebse) που κατάγονται από τα νέα ομόσπονδα κράτη.

Παρά τις διευκρινίσεις αυτές, η Επιτροπή εμμένει εντούτοις με το υπόμνημά της απαντήσεως στην αιτίασή της σχετικά με την ύπαρξη συγκεκαλυμμένου περιορισμού του εμπορίου. Συναφώς, στηρίζεται ήδη σε μια ανάλυση των εφαρμοστέων γερμανικών διατάξεων από τις οποίες, κατ' αυτήν, προκύπτει ότι η απαγόρευση κατοχής και εμπορίας καραβίδων γλυκού νερού ισχύει μόνο για τις άγριες καραβίδες, από αυτές δε μόνο ως προς την ποταμοκαραβίδα. Όλα τα άλλα είδη καραβίδων, συμπεριλαμβανομένων των καραβίδων εκτροφείου, μπορούν, σύμφωνα με την ανάλυσή της, να αποτελούν ελεύθερα αντικείμενο εμπορίας στη Γερμανία, ενώ απαγορεύεται η εισαγωγή τους για εμπορικούς σκοπούς.

17. Οι τελευταίες αυτές διαπιστώσεις — τις οποίες η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αντέκρουσε με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως [18] — απεικονίζουν ακόμη μια φορά τον δυσανάλογο χαρακτήρα της ρυθμίσεως. Κατά τη γνώμη μου, πάντως, δεν αποδεικνύουν ότι πρόκειται για συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου κατά την έννοια του άρθρου 36, δεύτερη φράση, της Συνθήκης ΕΟΚ. Όπως το Δικαστήριο κατ' επανάληψη έχει δεχθεί, η διάταξη αυτή αποσκοπεί

Στο υπόμνημά της αντικρούσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση δήλωσε ότι οι προαναφερθείσες καραβίδες αποτελούν αντικείμενο εμπορίας σε μικρές ποσότητες στην ημεδαπή μόλις από της ενοποιήσεως της Γερμανίας και ότι η εμπορία τους δεν μπορούσε να προβλεφθεί κατά τη θέσπιση της επίδικης κανονιστικής αποφάσεως το 1989, οπότε σε καμία περίπτωση δεν μπορούσε να είχε την πρόθεση να προστατεύσει το εμπόριο αυτών των ειδών καραβίδων από εισαγωγές.

«να εμποδίζει τους περιορισμούς στο εμπόριο, οι οποίοι στηρίζονται στους αναφερόμενους στην πρώτη φράση του άρθρου 36 λόγους, να παρεκκλίνουν από τον

18 — Η Γερμανική Κυβέρνηση παραδέχεται ότι επί ομοσπονδιακού επιπέδου τα δύο άλλα εγχώρια είδη καραβίδων του γλυκού νερού, η ασπροπόδαρη καραβίδα και η αμερικανική καραβίδα, δεν αποτελούν αντικείμενο μέτρων προστασίας. Αυτό το εξηγεί από το γεγονός ότι το πρώτο από τα δύο αυτά είδη καραβίδων δεν αποτελεί αντικείμενο εμπορικής εκμεταλλεύσεως και, επομένως, δεν απειλείται, ενώ το δεύτερο από τα είδη αυτά δεν αποτελούσε εγχώριο είδος στα παλαιά ομόσπονδα κράτη.

σκοπό τους και να χρησιμοποιούνται προς θέσπιση διακρίσεων έναντι εμπορευμάτων καταγωγής άλλων κρατών μελών, ή προς έμμεση προστασία ορισμένων εθνικών παραγωγών» [19].

Εν προκειμένω, όμως, δεν αποδείχθηκε επαρκώς ότι η γερμανική ρύθμιση στηρίζεται πράγματι σε *καταστρατήγηση* των δικαιολογητικών λόγων που περιέχονται στο άρθρο 36 και επιδιώκει την πραγματοποίηση στόχων προστατευτικού περιεχομένου. Οι ενδοιασμοί της Επιτροπής αφορούν αποκλειστικά αμερικανικές καραβίδες που κατάγονται από τα νέα ομόσπονδα κράτη. Δεδομένου ότι η επίδικη ρύθμιση θεσπίστηκε στις 24 Ιουλίου 1989, δηλαδή χρονικό σημείο κατά το οποίο δεν μπορούσε ακόμα να γίνει λόγος για τη γερμανική ενοποίηση, δεν μπορεί να υπαγορεύθηκε από την προστασία της εν λόγω παραγωγής.

## Συμπέρασμα

18. Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί το αίτημα της Επιτροπής και να καταδικάσει τη Γερμανία στα δικαστικά έξοδα.

19 — Αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 1979, 34/79, Henn και Darby (Συλλογή τόμος 1979, σ. 781, σκέψη 21), της 15ης Ιουλίου 1982, 40/82, που αναφέρθηκε στην υποσημείωση 11, σκέψη 36, και της 30ής Νοεμβρίου 1993, C-317/91, Deutsche Renault (Συλλογή 1993, σ. I-6227, σκέψη 19).