ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 8ης Μαρτίου 1990*

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το High Court of Justice, ενώπιον του οποίου εκκρεμεί προσφυγή κατά της κανονιστικής αποφάσεως που μεταφέρει στο βρετανικό δίκαιο την οδηγία 88/146/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 1988, για την απαγόρευση της χρησιμοποιήσεως ορισμένων ουσιών με ορμονική δράση στην κτηνοτροφική παραγωγή [1], υπέβαλε στο Δικαστήριο επτά ερωτήματα σχετικά με το κύρος της πράξεως αυτής.

2. Πριν αναφέρω τα ερωτήματα αυτά, που επαναλαμβάνονται στο ακέραιο στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι η οδηγία 88/146 αποτελεί τη συνέχεια της οδηγίας 81/602/ΕΟΚ, της 31ης Ιουλίου 1981 [2].

3. Ενώ το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής απαγόρευε, καταρχήν, τη χορήγηση σε ζώο εκμεταλλεύσεως, με οποιοδήποτε τρόπο, ουσιών με θυρεοστατική, οιστρογόνο, ανδρογόνο, ή γεσταγόνο δράση, το άρθρο 5 επέτρεπε, μέχρι μεταγενέστερης αποφάσεως του Συμβουλίου, τη διατήρηση των ισχυουσών εθνικών ρυθμίσεων που επιτρέπουν τη χορήγηση οιστραδιόλης 17β, προγεστερόνης, τεστοστερόνης, τρεμπολόνης και ζερανόλης με σκοπό την πάχυνση.

4. Το άρθρο 2 της οδηγίας 88/146 προβλέπει, αντίθετα, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιτρέψουν καμιά παρέκκλιση από το άρθρο 2 της οδηγίας 81/602. Ωστόσο, δύναται να επιτραπεί, για θεραπευτικούς σκοπούς, η χορήγηση οιστραδιόλης 17β, τεστοστερόνης και προγεστερόνης. Επομένως, η χρήση των πέντε αυτών ορμονών με σκοπό την πάχυνση απαγορεύεται έκτοτε. Η τρεμπολόνη και η ζερανόλη δεν μπορούν να χορηγούνται πλέον ούτε για θεραπευτικούς σκοπούς.

5. Η αιτιολογία της οδηγίας 88/146 είναι η εξής. Το Συμβούλιο προέβη καταρχάς στις δύο εξής διαπιστώσεις:

— η χορήγηση σε ζώα εκμεταλλεύσεως ορισμένων ουσιών με ορμονική δράση ρυθμίζεται διαφορετικά στα διάφορα κράτη μέλη, επειδή υπάρχουν διάφορες εκτιμήσεις ως προς τις συνέπειες της χορηγήσεως των ουσιών αυτών στην ανθρώπινη υγεία·

— η διαφοροποίηση αυτή οδήγησε σε στρέβλωση των όρων του ανταγωνισμού μεταξύ των παραγωγών που αποτελούν αντικείμενα κοινών οργανώσεων της αγοράς και σε σημαντικά εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο.

6. Από τις διαπιστώσεις αυτές το Συμβούλιο άντλησε το πρώτο συμπέρασμα, ότι δηλαδή

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 70, σ. 16.

2 — Οδηγία του Συμβουλίου περί απαγορεύσεως ορισμένων ουσιών με ορμονική ή θυρεοστατική δράση (ΕΕ L 222, σ. 32).

« ήταν αναγκαίο να τεθεί τέρμα σ' αυτές τις στρεβλώσεις και τα εμπόδια, εξασφαλίζοντας σε όλους του καταναλωτές συνθήκες εφοδιασμού για τα εν λόγω προϊόντα, που να είναι αισθητά ταυτόσημες, παρέχοντας σ' αυτούς, συγχρόνως, ένα προϊόν που να ανταποκρίνεται κατά το δυνατόν καλύτερα στα ενδιαφέροντα και τις προσδοκίες τους· ότι αυτό θα συντελέσει στη βελτίωση των δυνατοτήτων διαθέσεως των εν λόγω προϊόντων ».

Το Συμβούλιο συμπέρανε, τέλος, ότι έπρεπε

« κατόπιν τούτου, να απαγορευθεί η χρησιμοποίηση ορμονικών ουσιών για λόγους παχύνσεως ».

7. Υπενθυμίζω επίσης ότι η υπό κρίση οδηγία είναι όμοια με την οδηγία 85/649/ΕΟΚ [3], που ακυρώθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, επειδή είχε εκδοθεί κατά παράβαση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου [4]. Ορισμένα από τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν ζητήματα που επιλύθηκαν ήδη με την προαναφερθείσα απόφαση του Δικαστηρίου. Τα λοιπά αφορούν, ωστόσο, ζητήματα που δεν επιλύθηκαν τότε από το Δικαστήριο. Για λόγους σαφήνειας θα ασχοληθώ διαδοχικά με τα επτά υποβληθέντα ερωτήματα, ακόμη και αν τα πέντε πρώτα συνδέονται μεταξύ τους και ορισμένα επιχειρήματα κατ' ουσίαν ταυτόσημα προβάλλονται επανειλημμένα.

Ως προς την παραβίαση της αρχής της ασφαλείας του δικαίου

8. Ο όρος « ασφάλεια του δικαίου » υπό αυστηρή έννοια εκφράζει την ιδέα ότι δεν πρέπει να υφίστανται αμφιβολίες ως προς το δίκαιο που έχει εφαρμογή σε ορισμένο χρόνο και τομέα και, επομένως, ως προς τον νόμιμο ή παράνομο χαρακτήρα ορισμένων πράξεων ή συμπεριφορών.

9. Είναι, ωστόσο, σαφές, ενόψει των εξηγήσεων του αιτούντος δικαστηρίου και των παρατηρήσεων των προσφευγόντων της κύριας δίκης, ότι ο όρος « ασφάλεια του δικαίου » δεν χρησιμοποιείται υπό την έννοια αυτή στο υπό κρίση ερώτημα.

10. Όπως εξηγεί η Βρετανική Κυβέρνηση, το πρώτο ερώτημα αφορά το ζήτημα αν ένα μέτρο που εμφανίζεται ότι στηρίζεται στην ύπαρξη διαφορετικών εκτιμήσεων των κρατών μελών και στις ανησυχίες και προσδοκίες των καταναλωτών, χωρίς όμως να τεκμηριώνονται επιστημονικά οι εκτιμήσεις και οι ανησυχίες αυτές, μπορεί να θεωρηθεί έγκυρο. Για τους προσφεύγοντες της κύριας δίκης, όπως και για τη Βρετανική Κυβέρνηση, η απάντηση στο ερώτημα αυτό πρέπει να είναι αρνητική. Κατά τη Βρετανική όμως Κυβέρνηση, η παρανομία προκύπτει μάλλον από την παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, παρά από την παραβίαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου. Οι παρασκευαστές, διανομείς και χρήστες των ουσιών που αναφέρονται στην υπό κρίση οδηγία είχαν, κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, το δικαίωμα να προσδοκούν ότι δεν θα απαγορευόταν η χορήγησή τους για μη θεραπευτικούς σκοπούς, εκτός αν η απαγόρευση στηριζόταν σε επιστημονικές αποδείξεις που θα αποδείκνυαν ότι οι ουσίες αυτές δεν ήταν επαρκώς αβλαβείς ούτε κατάλληλης ποιότητας και αποτελεσματικότητας (βλ. τις παραγράφους 9 έως 11 των παρατηρήσεων της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου).

11. Κατά τη γνώμη μου προκύπτει σαφώς από το σύνολο των περιστάσεων και της αιτιολο-

3 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 31ης Δεκεμβρίου 1985, περί απαγορεύσεως της χρήσεως ορισμένων ουσιών με ορμονική δράση (ΕΕ L 382, σ. 228).

4 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (68/86, Συλλογή 1988, σ. 855).

γίας της οδηγίας ότι, κατά τον χρόνο εκδόσεώς της, το Συμβούλιο είχε να αντιμετωπίσει μια από αυτές τις σύνθετες πολιτικές και οικονομικές καταστάσεις, στις οποίες το Δικαστήριο του αναγνωρίζει, κατά παράδοση, ευρεία διακριτική ευχέρεια.

12. Υπενθυμίζω ότι στην απόφαση Roquette της 29ης Οκτωβρίου 1980[5] το Δικαστήριο έκρινε ότι:

« Όταν η εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής από το Συμβούλιο προϋποθέτει την εκτίμηση σύνθετης οικονομικής καταστάσεως, η διακριτική του ευχέρεια δεν αφορά αποκλειστικά και μόνο τη φύση και την έκταση των διατάξεων που αυτό θεσπίζει, αλλά, σε ορισμένο βαθμό, και τη διαπίστωση των βασικών δεδομένων υπό την έννοια, ιδίως, ότι το Συμβούλιο μπορεί να στηριχθεί, κατά περίπτωση, σε γενικές διαπιστώσεις. Το Δικαστήριο, ελέγχοντας την άσκηση μιας τέτοιας αρμοδιότητας, πρέπει να περιοριστεί στην εξέταση του ζητήματος αν συντρέχει προφανής πλάνη ή κατάχρηση εξουσίας ή αν η ανωτέρω αρχή υπερέβη προδήλως τα όρια της ευχέρειας εκτιμήσεώς της. »

13. Στην απόφαση Stölting[6] το Δικαστήριο έκρινε, σχετικά με διαφοροποίηση απόψεων που αφορούσαν ειδικότερα « τη σκοπιμότητα και την αποτελεσματικότητα » μέτρου του Συμβουλίου ότι:

« η πρόδηλη ακαταλληλότητα ενός μέτρου για την επίτευξη του στόχου που επιδιώκει το αρμόδιο όργανο μπορεί να θίξει τη νομιμότητα του μέτρου αυτού, πρέπει όμως να αναγνωριστεί στο Συμβούλιο διακριτική ευχέρεια στο ζήτημα αυτό, η οποία αντιστοιχεί στις πολιτικές ευθύνες που του επιβάλλουν τα άρθρα 40 και 43 ».

Στην απόφαση Schräder το Δικαστήριο υπήρξε κατηγορηματικότερο κρίνοντας, αφού υπενθύμισε επίσης τις πολιτικές ευθύνες του κοινοτικού νομοθέτη, ότι:

« Κατά συνέπεια, *μόνο* η πρόδηλη ακαταλληλότητα ενός μέτρου σ' αυτόν τον τομέα, σε σχέση με τον στόχο που επιδιώκει το αρμόδιο όργανο, μπορεί να επηρεάσει τη νομιμότητα του μέτρου αυτού » (απόφαση της 11ης Ιουλίου 1989, σκέψη 22, 265/87, Συλλογή 1989, σ. 2237).

14. Εν προκειμένω το Δικαστήριο έπρεπε να ασκήσει την ευχέρεια εκτιμήσεώς του και να αναλάβει τις πολιτικές ευθύνες του έναντι της εξής καταστάσεως.

15. Αφενός, είχαν διατυπωθεί επιστημονικές απόψεις που, καταρχάς, είχαν οδηγήσει την Επιτροπή στην έβδομη αιτιολογική σκέψη της αρχικής της προτάσεως[7]:

« ότι, στο επιστημονικό πεδίο, φαίνεται ότι η χρήση της οιστραδιόλης 17β, της τεστοστερόνης και προγεστερόνης, καθώς και των παραγώγων τους που απελευθερώνουν αμέσως με τη μητρική ένωση μετά από απορρόφηση από το σημείο εφαρμογής, δεν προκαλούν βλαβερά συμπτώματα στην υγεία του καταναλωτή ούτε βλάπτουν τον καταναλωτή μεταβάλλοντας τα χαρακτηριστικά του κρέατος όταν χρησιμοποιούνται με τον κατάλληλο τρόπο ».

5 — Απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980, Roquette Frères κατά Συμβουλίου, σκέψη 25 (138/79, Rec. 1980, σ. 3333 και 3358).

6 — Απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1979, Stölting κατά Hauptzollamt Hamburg Jonas, σκέψη 7 (138/78, Rec. 1979, σ. 713 και 722).

7 — ΕΕ 1984, C 170, σ. 4.

Υπέρ του να επιτραπούν οι τρεις τουλάχιστον ουσίες συνηγορούσαν επίσης οι αρνητικές αντιδράσεις των τρίτων χωρών εξαγωγέων κρέατος απέναντι στο ενδεχόμενο να κλείσει η Κοινότητα τα σύνορά της για τα κρέατα ζώων στα οποία έχουν χορηγηθεί ορμόνες.

Το Συμβούλιο ανέφερε κατά την παρούσα δίκη ότι φοβόταν ότι, σε περίπτωση μη τηρήσεως των κανόνων αυτών ή σε περίπτωση χρήσεως υπερβολικών ποσοτήτων, οι ορμόνες μπορούν να έχουν αρνητικές συνέπειες για τους καταναλωτές. Υπενθύμισε επίσης ότι κάθε επιστημονική γνωμοδότηση τελεί υπό την επιφύλαξη « των μέχρι σήμερα γνωστών ».

16. Αφετέρου, όμως, πολλά επιχειρήματα προβάλλονταν υπέρ της απαγορεύσεως των πέντε ουσιών.

Οι προσφεύγοντες απάντησαν ότι το ίδιο ισχύει και για οιοδήποτε φάρμακο. Κατά τη γνώμη μου, υφίσταται, ωστόσο, πολύ σημαντική διαφορά μεταξύ της χρήσεως φαρμάκου για θεραπευτικούς σκοπούς και τη μαζική του χρήση για την επιτάχυνση της αναπτύξεως των ζώων.

α) Τα περισσότερα κράτη μέλη που είχαν έκτοτε απαγορεύσει τη χρήση όλων των ορμονικών ουσιών εξακολουθούσαν να μην έχουν πειστεί για το αβλαβές των ουσιών αυτών. Η Ισπανική και η Ιταλική Κυβέρνηση επιβεβαίωσαν, κατά την παρούσα διαδικασία, ότι αυτή εξακολουθεί να είναι και σήμερα η άποψή τους. Η ίδια η Επιτροπή είχε εξαρτήσει την αρχική της πρόταση να επιτραπούν οι τρεις ουσίες από πολύ συγκεκριμένες προϋποθέσεις, από το ότι δηλαδή τα κράτη μέλη έπρεπε να μεριμνούν ώστε οι ουσίες αυτές:

β) Κατά την έκδοση της υπό κρίση οδηγίας, δηλαδή της οδηγίας της 7ης Μαρτίου 1988, το Συμβούλιο γνώριζε, εξάλλου, την προαναφερθείσα απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988 περί ορμονών. Στις σκέψεις 34 και 35 της αποφάσεως αυτής το Δικαστήριο αποφάνθηκε επί της « εκθέσεως σχετικά με την εμπειρία που έχει αποκτηθεί και την επιστημονική εξέλιξη, συνοδευόμενης, ενδεχομένως, από προτάσεις στις οποίες θα λαμβάνεται υπόψη αυτή η εξέλιξη », την οποία η Επιτροπή έπρεπε να υποβάλει στο Συμβούλιο κατά το άρθρο 8 της οδηγίας 81/602. Το Δικαστήριο έκρινε ότι:

— να χορηγούνται σε ζώα εκμεταλλεύσεως μόνο με μοσχεύματα στα τμήματα του ζώου που καταστρέφονται μετά τη σφαγή·

— να χορηγούνται μόνο σε ζώα των οποίων η ταυτότητα είναι γνωστή κατά τη χορήγηση και τα οποία δεν μπορούν να σφαγούν προ της παρόδου της προθεσμίας αναμονής που ορίζεται κατ' εφαρμογή της παραγράφου 3, στοιχείο α·

— να χορηγούνται από κτηνίατρο.

« το άρθρο 8 επιβάλλει υποχρέωση μόνο στην Επιτροπή, η οποία όφειλε να φροντίσει για την εκπόνηση της εκθέσεως και να τη λάβει υπόψη ενδεχομένως στις προτάσεις της. Το Συμβούλιο δηλαδή δεν είχε την υποχρέωση να αναφερθεί σ' αυτά τα προηγούμενα ».

Με άλλους λόγους, το Συμβούλιο δεν ήταν υποχρεωμένο να επιτρέψει τη χρήση των πέντε ορμονικών ουσιών για σκοπούς παχύνσεως,

ακόμη και αν η επιστημονική έκθεση κατέληγε στο ότι η χρήση αυτή είναι αβλαβής.

Σ' αυτό προστίθεται ότι η Επιτροπή τροποποίησε την αρχική της πρόταση προς την κατεύθυνση της απαγορεύσεως όλων των ορμονικών ουσιών.

γ) Στο Συμβούλιο διαβιβάστηκε γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που βρισκόταν στους αντίποδες της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής. Όπως θα αναφέρω κατωτέρω, η γνώμη του Κοινοβουλίου, που εκδόθηκε στις 11 Νοεμβρίου 1985, έπρεπε να θεωρηθεί ότι εξακολουθούσε να ισχύει τον Μάρτιο 1988. Το Κοινοβούλιο έκρινε ότι:

« Οι επιστημονικές γνώσεις γύρω από τις ουσίες αυτές είναι ακόμη ατελείς... Υπάρχουν αμφιβολίες για το κατά πόσο η χρήση τους είναι επιθυμητή και για τις επιπτώσεις τους στην ανθρώπινη υγεία... Η αβεβαιότητα που περιβάλλει το θέμα της ασφάλειας των ουσιών αυτών υπονόμευσε την εμπιστοσύνη των καταναλωτών ... οι αντιδράσεις των οργανώσεων των καταναλωτών στα κράτη μέλη δείχνουν ότι οι οργανώσεις αυτές απορρίπτουν το να επιτραπούν οι ορμόνες στην κρεατοπαραγωγή » [8].

Η Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή επιβεβαίωσε αυτή την άποψη, δηλώνοντας ότι:

« Οι εκπρόσωποι των καταναλωτών και των εργαζομένων έχουν εκφρασθεί σαφώς από καιρό κατά της χρήσεως όλων των ουσιών αναβολισμού που αποβλέπουν στην πάχυνση των ζώων » [9].

8 — ΕΕ 1985, C 288, σ. 158.

9 — ΕΕ 1985, C 44, σ. 14.

δ) Το Συμβούλιο παραπέμφθηκε έτσι στη γνώμη των οργανώσεων των καταναλωτών. Είναι όμως βέβαιο ότι σε πολλές χώρες της Κοινότητας οι οργανώσεις αυτές είχαν οργανώσει εκστρατείες που έφθαναν μέχρι προσκλήσεις για τη μη αγορά των κρεάτων με ορμόνες. Η Επιτροπή ανέφερε, εξάλλου, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι, στο παρελθόν, η κατανάλωση κρέατος είχε μειωθεί δύο φορές εξαιτίας τέτοιων εκστρατειών. Υπό τις περιστάσεις αυτές το Συμβούλιο ασφαλώς δεν περιέπεσε σε προφανή πλάνη διαπιστώνοντας ότι το κρέας που λαμβάνεται χωρίς χρήση ορμονών ανταποκρίνεται περισσότερο στις ανησυχίες και τις προσδοκίες των καταναλωτών και ότι αυτό αυξάνει τις δυνατότητες διαθέσεως του κρέατος.

Σε μεγάλο βαθμό οι εκστρατείες αυτές δεν στηρίζονταν, εξάλλου, αποκλειστικά σε φόβους ως προς τον βλαβερό χαρακτήρα των ορμονών, αλλά εξέφραζαν γενικότερη τάση της κοινής γνώμης, δηλαδή την αυξανόμενη αποστροφή της κατά της χρήσεως χημικών προϊόντων στη γεωργία. Το Συμβούλιο μπορούσε, επομένως, να αναμένει ως πιθανότερο ότι η νομιμοποίηση των ορμονών θα έχει ως συνέπεια κύμα διαμαρτυριών ακόμη μεγαλύτερο και ακόμη μεγαλύτερη μείωση της καταναλώσεως κρέατος, με όλες τις αρνητικές συνέπειες που αυτή θα είχε για τους κτηνοτρόφους.

Η Επιτροπή υπενθύμισε ότι το Ευρωπαϊκό Γραφείο των Ενώσεων Καταναλωτών, η Consumer Federation of America και η Public Voice for Food and Health Policy διατύπωσαν συγχρόνως αρνητική γνώμη κατά της χρήσεως ορμονικών ουσιών.

ε) Τέλος, η εκτίμηση του Συμβουλίου αφορούσε επίσης το ζήτημα αν ενδεχόμενη νομιμοποίηση των τριών « φυσικών » ουσιών μπορούσε να εξαλείψει τη λαθραία χρήση των ουσιών των οποίων το αβλαβές αναγνωρίζεται από όλους, και έπρεπε, επομένως, να γίνει δεκτή ως το « μικρότερο κακό », ή αν μόνο η απαγόρευση όλων των ουσιών μπορούσε να ελεγχθεί αποτελεσματικά. Όπως θα αναφέρω κατωτέρω, σχετικά με την προβαλλομένη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, νομίζω ότι το Συμβούλιο δεν περιέπεσε σε πρόδηλη πλάνη θεωρώντας ότι, και από πλευράς δυνατοτήτων ελέγχου, η γενική απαγόρευση συνιστούσε την προτιμητέα λύση.

17. Είμαι, γενικά, της γνώμης ότι κανένα από τα επιχειρήματα που έλαβε υπόψη του το Συμβούλιο δεν ενείχε προφανή πλάνη και ότι αυτό δεν υπερέβη προδήλως τα όρια της ευχέρειας εκτιμήσεώς του, αντλώντας, από το σύνολο των σχετικών επιχειρημάτων, το συμπέρασμα ότι ήταν ενδεδειγμένο και δικαιολογημένο να απαγορευθεί η χορήγηση των πέντε ουσιών για σκοπούς παχύνσεως, και αυτό ακόμη και ελλείψει επιστημονικών αποδείξεων περί του βλαβερού τους χαρακτήρα. Η λύση της γενικής απαγορεύσεως ήταν η μόνη ικανή να θέσει τέρμα στις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και στα εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο κρέατος και, συγχρόνως, να εξαλείψει κάθε κίνδυνο, έστω και καθαρώς υποθετικό, για τη δημόσια υγεία και να αποτρέψει νέα μείωση της καταναλώσεως.

18. Για λόγους πληρότητας θα ήθελα ακόμα, ωστόσο, να αναφερθώ σε ορισμένα άλλα επιχειρήματα που προβλήθηκαν.

19. Οι προσφεύγοντες ισχυρίστηκαν ότι τα εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο προκύπτουν από τη διαφοροποίηση των νομοθεσιών, που θα μπορούσε να εξαλειφθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 30 της Συνθήκης, που απαγορεύει τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς. Αυτό δεν είναι όμως καθόλου βέβαιο, αφού θα ήταν απόλυτα δυνατό το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο κατ' εφαρμογή των άρθρων 169 και 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, να αποφασίσει ότι πληρούνται οι όροι εφαρμογής του άρθρου 36. Στην περίπτωση αυτή τα εμπόδια και οι στρεβλώσεις θα εξακολουθούσαν να υπάρχουν. Αντίθετα, επομένως, από την οδό που ακολούθησε το Συμβούλιο, η προτεινόμενη από τους προσφεύγοντες δεν θα είχε οπωσδήποτε επιλύσει το πρόβλημα.

20. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης θεωρούν επίσης ότι μπορούν να βεβαιώσουν ότι οι καταναλωτές είναι απρόθυμοι να αγοράσουν κρέατα χωρίς ορμόνες, των οποίων η όψη είναι λιγότερο ελκυστική και τα οποία έχουν μεγαλύτερη περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες. Δεν απέδειξε, ωστόσο, καθόλου ότι οι καταναλωτές θα προτιμούσαν τα λιγότερο λιπαρά κρέατα, αν πληροφορούνταν ότι αυτά προέρχονται από ζώα στα οποία χορηγήθηκαν ορμόνες. Οι οργανώσεις των καταναλωτών έδειξαν, αντίθετα, ότι δεν ήθελαν τέτοια κρέατα.

21. Τέλος, η Βρετανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, από το 1965, η πρακτική που ακολούθησε η Κοινότητα συνίσταται στη στήριξη της νομοθεσίας σχετικά με τη νομιμοποίηση φαρμακευτικών προϊόντων επί επιστημονικής εκτιμήσεως του αβλαβούς τους χαρακτήρα, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των οικείων προϊόντων. Έτσι, στο πλαίσιο της οδηγίας 81/602, της 31ης Ιουλίου 1981, το Συμβούλιο ανέφερε ότι:

« η χρησιμοποίηση της οιστραδιόλης 17β, της προγεστερόνης, της τεστοστερόνης, της τρεμπολόνης και της ζερανόλης πρέπει να μελετηθεί ακόμη σε βάθος ως προς τη βλαβερότητά τους ή μη » (τέταρτη αιτιολογική σκέψη),

οι παραγωγοί και χρήστες των ουσιών αυτών θα είχαν, επομένως, τη « δικαιολογημένη εμπιστοσύνη » ότι η χρήση των ουσιών αυτών για σκοπούς παχύνσεως θα επιτρεπόταν μόλις αποδεικνυόταν επιστημονικά ο αβλαβής τους χαρακτήρας. Ο αβλαβής χαρακτήρας της τρεμπολόνης και της ζερανόλης αποδείχθηκε λίγο χρόνο μετά από εκείνο των τριών άλλων ουσιών.

22. Σχετικά με την επιχειρηματολογία αυτή μπορούν να διατυπωθούν τρεις παρατηρήσεις. Από τον συνδυασμό του άρθρου 4 της οδηγίας 81/602 και των άρθρων 2 και 3 της οδηγίας 88/146 προκύπτει ότι θα καταρτιστεί κατάλογος των προϊόντων που περιέχουν οιστραδιόλη 17β, τεστοστερόνη και προγεστερόνη και μπορούν να επιτραπούν από τα κράτη μέλη για θεραπευτικούς σκοπούς, τηρουμένων των οικείων αρχών και κριτηρίων των οδηγιών 81/851/ΕΟΚ [10] και 81/852/ΕΟΚ [11], ακόμη και αν αυτές οι ίδιες ουσίες δεν αποτέλεσαν αντικείμενο επιστημονικής μελέτης σύμφωνα με τις οδηγίες αυτές. Δεν προβλήθηκε ο ισχυρισμός ότι, για τον λόγο αυτό, δεν έπρεπε να μπορούν να χρησιμοποιηθούν για θεραπευτικούς σκοπούς.

23. Εν πάση περιπτώσει, όπως ήδη προανέφερα, υφίσταται μείζων διαφορά μεταξύ της χρήσεως μιας ουσίας για θεραπευτικούς σκοπούς και της χρήσεως, πολύ μαζικότερης, για σκοπούς παχύνσεως. Το Συμβούλιο δεν υπερέβη τα όρια της ευχέρειας εκτιμήσεώς του θεωρώντας ότι το ότι επέτρεπε την πρώτη από τις χρήσεις αυτές δεν το υποχρέωνε να επιτρέψει επίσης και τη δεύτερη.

24. Δεύτερον, μολονότι είναι ακριβές ότι η οδηγία 81/602 δημιούργησε την ελπίδα στους ενδιαφερόμενους κύκλους ότι κατόπιν νέων μελετών θα επιτρεπόταν η χρήση των πέντε ουσιών για σκοπούς παχύνσεως, επρόκειτο για απλή προσδοκία και όχι για περίπτωση « δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ».

25. Πράγματι, « από την εξέταση της συναφούς νομολογίας του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το πρόβλημα που βρίσκεται στο κέντρο της νομολογίας συνίσταται, σε κάθε περίπτωση, στη θεμελίωση μιας " βάσεως εμπιστοσύνης ": αν η βάση αυτή υφίσταται, η κατάσταση του προσφεύγοντος είναι άξια προστασίας· σε διαφορετική περίπτωση, θα πρέπει να υποστεί την εφαρμογή του γενικού κανόνα. Πάντοτε κατά τη νομολογία, θεωρούμενη στο σύνολό της, φαίνεται ότι η βάση αυτή μπορεί να υφίσταται μόνο σε περίπτωση δεσμεύσεως της αρχής, δηλαδή στο πλαίσιο συμβατικής ή οιονεί συμβατικής σχέσεως μεταξύ της δημόσιας αρχής και του προσώπου που επικαλείται προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης » [12].

26. Τέλος, πρέπει να υπομνηστεί ότι, στις σκέψεις 34 και 35 της ανωτέρω αποφάσεως του Δικαστηρίου περί ορμονών, της 23ης Φεβρουαρίου 1988, το Δικαστήριο έκρινε ότι το Συμβούλιο δεν δεσμευόταν από τα συμπεράσματα της επιστημονικής εκθέσεως του άρθρου 8 της οδηγίας 81/602.

10 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 28ης Σεπτεμβρίου 1981, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα κτηνοτροφικά φαρμακευτικά προϊόντα (ΕΕ L 317, σ. 1).

11 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 28ης Σεπτεμβρίου 1981, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα αναλυτικά, φαρμακοτοξικολογικά, κλινικά πρότυπα και πρωτόκολλα στον τομέα του ελέγχου των κτηνιατρικών φαρμακευτικών προϊόντων (ΕΕ L 317, σ. 16).

12 — Pescatore, P.: « Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire », *Rapports du 12e congrès de la Fédération internationale pour le droit européen*, Paris, 1986, tome I, p. 35.

27. Για όλους αυτούς τους λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι η οδηγία 88/146 δεν είναι ασυμβίβαστη προς τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Ως προς την παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας

28. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, υποστηριζόμενοι από το Ηνωμένο Βασίλειο, προβάλλουν σειρά επιχειρημάτων με σκοπό να δείξουν ότι η γενική απαγόρευση των πέντε υπό κρίση ουσιών είναι παράνομη, επειδή παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

29. Οι προσφεύγοντες υπογραμμίζουν, καταρχάς, ότι η απαγόρευση αυτή δεν εξυπηρετεί καθόλου τους δηλωμένους της σκοπούς, ιδίως επειδή είναι αδύνατο να εφαρμοστεί στην πράξη. Εξάλλου, επειδή ο κίνδυνος για την υγεία είναι ανύπαρκτος, λιγότερο περιοριστικά μέτρα, όπως οι ενημερωτικές εκστρατείες και οι υποχρεώσεις επισημάνσεως θα ήταν επαρκείς για να καθησυχάσουν τους καταναλωτές.

30. Το θεσπιζόμενο μέτρο όχι μόνο δεν έχει κανένα θετικό αποτέλεσμα, αλλά συνεπάγεται, αντίθετα, πολλά αρνητικά αποτελέσματα. Θα προξενήσει οικονομική ζημία, πρώτον, στις εταιρίες φαρμάκων, που δεν μπορούν πλέον να πωλήσουν ορισμένα παρασκευάσματα, δεύτερον, στους καλλιεργητές, που θα στερηθούν το όφελος από πλευράς κόστους και παραγωγικότητας που προκύπτει από τη χρήση των ουσιών αυτών και, τέλος, στους κτηνιάτρους, που θα απολέσουν την ιατρική ελευθερία να χορηγούν ορμόνες, καθώς και τα σχετικά έσοδα.

31. Η απαγόρευση είχε, εξάλλου, ως συνέπεια την εμφάνιση βοείου κρέατος λιπαρότερου από το κρέας με ορμόνες, με όλες τις δυσμενείς συνέπειες που αυτό συνεπάγεται για τη δημόσια υγεία. Προξένησε, επίσης, σημαντική επέκταση της μαύρης αγοράς υποκατάστατων επικινδύνων ουσιών που υπήρχε στο παρελθόν μόνο στα κράτη μέλη στα οποία ίσχυε η απαγόρευση.

32. Προτείνω, ωστόσο, στο Δικαστήριο να κρίνει πειστικότερα τα αντίθετα επιχειρήματα που προβάλλονται από το Συμβούλιο, την Επιτροπή, την Ισπανική και την Ιταλική Κυβέρνηση. Υιοθετώ τα επιχειρήματα αυτά, που επαναλαμβάνονται με αρκετές λεπτομέρειες στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στην οποία και αναφέρομαι. Θεωρώ ότι τα εξής σημεία πρέπει να ληφθούν ιδιαίτερα υπόψη.

33. Το θεσπισθέν μέτρο δεν είναι προδήλως ακατάλληλο [13] για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Μόνο η γενική απαγόρευση όλων των ουσιών με ορμονική δράση, όποιες και αν είναι αυτές, μπορεί να αμβλύνει πράγματι τις δικαιολογημένες ή μη ανησυχίες των καταναλωτών. Είναι ακριβές ότι μια τέτοια γενική απαγόρευση δεν αποκλείει τη δημιουργία μαύρης αγοράς και τη λαθραία χορήγηση των ορμονών. Όπως όμως υπογραμμίζει η Επιτροπή, ούτε η νομιμοποίηση μόνο των λεγομένων « φυσικών » ορμονών θα εμπόδιζε τη δημιουργία μαύρης αγοράς για άλλες αναμφισβήτητα επικίνδυνες, αλλά φθηνότερες ουσίες.

34. Οι προσφεύγοντες απαντούν, ωστόσο, ότι αν επιτρεπόταν τουλάχιστον η χορήγηση της

13 — Βλ. την προαναφερθείσα απόφαση Stölting και την απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984, Biovilac, σκέψη 17 (59/83, Συλλογή 1984, σ. 4057).

οιστραδιόλης, της τεστοστερόνης και της προγεστερόνης, οι κτηνοτρόφοι θα είχαν λιγότερους λόγους να χρησιμοποιούν άλλα στιλβένια και ουσίες με θυρεοστατική δράση (που απαγορεύονται από το 1981) ή κάθε είδους μείγματα. Αυτό είναι πιθανό, στο Συμβούλιο όμως εναπόκειτο να κάνει χρήση της ευχέρειας εκτιμήσεώς του και να σταθμίσει τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των δύο εναλλακτικών δυνατοτήτων: της γενικής απαγορεύσεως, με τον κίνδυνο δημιουργίας μαύρης αγοράς, και της νομιμοποιήσεως των τριών αυτών ουσιών, με τη βεβαιότητα ότι θα οδηγούσε σε νέες προσκλήσεις για μη αγορά, χωρίς ωστόσο να αποκλείει τη μαύρη αγορά.

35. Επιπλέον, ο έλεγχος της τηρήσεως της νομοθεσίας είναι ευχερέστερος σε περίπτωση απαγορεύσεως όλων των ουσιών, επειδή, στην περίπτωση αυτή, δεν είναι πλέον αναγκαίο να ελεγχθεί αν οι χρησιμοποιηθείσες ουσίες εμπίπτουν ή όχι στην κατηγορία των απαγορευμένων εμπορευμάτων.

36. Ακόμη και αν οι προσφεύγοντες ορθώς υποστηρίζουν ότι δεν είναι δυνατή η διαπίστωση της χρήσεως των πέντε υπό κρίση ορμονικών ουσιών με εξέταση των ζώων ή των κρεάτων, λόγω της παρουσίας φυσικών ορμονών, οι αρμόδιες αρχές διαθέτουν άλλα μέσα ελέγχου. Δεν πρέπει, πράγματι, να λησμονείται ότι, κατά το άρθρο 1 της οδηγίας 85/358/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουλίου 1985, που συμπληρώνει την οδηγία 81/602/ΕΟΚ [14]:

« τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι επίσημοι δειγματοληπτικοί έλεγχοι των ουσιών που αναφέρονται στην οδηγία 81/602 να διενεργούνται επί τόπου στο στάδιο της παρασκευής, καθώς και στο στάδιο της διακινήσεως, αποθήκευσης, μεταφοράς, διανομής και πωλήσεως. »

14 — ΕΕ L 191, σ. 46.

37. Έτσι, από τη σύγκριση των ουσιών που παράγονται ή πωλούνται με εκείνες που είναι, κατά μέσον όρο, αναγκαίες για τις θεραπευτικές αγωγές, είναι δυνατό να διαπιστωθεί η παράβαση της απαγορεύσεως.

38. Εξάλλου, το άρθρο 3 της ίδιας οδηγίας προβλέπει δειγματοληπτικούς ελέγχους επί των ζώων στις εκμεταλλεύσεις από τις οποίες αυτά προέρχονται, ιδίως προκειμένου να ανευρεθούν ίχνη μοσχευμάτων, καθώς και να διενεργηθεί επίσημος έλεγχος με σκοπό την αποκάλυψη της παρουσίας απαγορευμένων ουσιών στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Εφόσον όλες οι ουσίες απαγορεύονται, δεν είναι πλέον αναγκαία η ανάλυση της ακριβούς συνθέσεως των προϊόντων, ιδίως των μειγμάτων.

39. Ως προς τη δυνατότητα επιτεύξεως του επιδιωκόμενου σκοπού με λιγότερο καταναγκαστικά μέσα, οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται, καταρχάς, ότι θα μπορούσαν να διαλυθούν οι φόβοι των καταναλωτών με τη διάδοση πληροφοριών περί του αβλαβούς χαρακτήρα των πέντε ουσιών και των πλεονεκτημάτων των λιγότερο λιπαρών κρεάτων. Το επιχείρημα όμως αυτό προϋποθέτει την επίλυση του ζητήματος επί του οποίου ακριβώς οι απόψεις διίστανται, δηλαδή επί του αν οι διαθέσιμες επιστημονικές εκθέσεις δείχνουν κατά τρόπο οριστικό και αναμφισβήτητο ότι οι υπό κρίση ουσίες είναι εντελώς αβλαβείς.

40. Δεύτερον, οι προσφεύγοντες θεωρούν ότι θα μπορούσε να αρκεστεί κανείς στην επιβολή της υποχρεώσεως επισημάνσεως των κρεάτων που προέρχονται από ζώα στα οποία χορηγήθηκαν ορμόνες.

41. Κατά τη γνώμη μου, το Συμβούλιο και η Επιτροπή κατέδειξαν, ωστόσο, πειστικά ότι η επισήμανση δεν συνιστά πραγματική εναλλακτική. Θα έπρεπε, προς τούτο, το κρέας κάθε ζώου να « παρακολουθείται » από το σφαγείο

μέχρι το κρεοπωλείο ή το πολυκατάστημα και να επισημαίνεται κάθε ένα από τα πολυάριθμα τεμάχια που πωλούνται χωριστά, καθώς και τα αλαντικά, ιδίως τα λουκάνικα. Στα περισσότερα κράτη μέλη μια τέτοια επισήμανση θα ήταν, εξάλλου, αντιπαραγωγική, αφού δεν θα αγοραζόταν ακριβώς εκείνο το κρέας που θα ήταν έτσι επισημασμένο.

42. Ως προς την αναλογικότητα υπό στενή έννοια, δηλαδή τη στάθμιση των προξενουμένων σε δικαιώματα βλαβών με τα οφέλη που προκύπτουν ως αντιστάθμισμα για το δημόσιο συμφέρον, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η διατήρηση της δημόσιας υγείας πρέπει να υπερισχύσει κάθε άλλης σκέψεως. Εφόσον το Συμβούλιο θεωρούσε, δυνάμει της ευχέρειας εκτιμήσεώς του, ότι δεν μπορούσε να αγνοήσει τις αμφιβολίες των περισσοτέρων κρατών μελών και μεγάλου μέρους της κοινής γνώμης ως προς τον αβλαβή χαρακτήρα των ουσιών αυτών, είχε δικαίωμα να επιβάλει χρηματοοικονομικές θυσίες στους οικείους κύκλους.

43. Θεωρώ, επομένως, ότι στο δεύτερο ερώτημα προσήκει αρνητική απάντηση.

Ως προς την παραβίαση της αρχής της ισότητας

44. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι η οδηγία συνεπάγεται διακρίσεις, επειδή οι οικονομικές της επιπτώσεις διαφέρουν πολύ κατά κράτος μέλος: η χορήγηση ορμονών έλαβε πολύ μεγαλύτερη έκταση στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ισπανία, τη Γαλλία και την Ιρλανδία, απ' ό,τι στα λοιπά κράτη μέλη, και αυτό λόγω διαφορετικών ζωοτεχνικών παραδόσεων. Το High Court μας πληροφόρησε ότι τα αυτά πραγματικά στοιχεία είναι ακριβή.

45. Είναι, ωστόσο, ενδιαφέρον να παρατηρηθεί ότι, μεταξύ των ανωτέρω χωρών, μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο φαίνεται ότι ψήφισε κατά της οδηγίας. Η Ισπανική Κυβέρνηση, στις παρατηρήσεις που διατύπωσε, αμφισβητεί ότι η οδηγία συνεπάγεται διακρίσεις. Ισχυρίζεται ότι « το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό, κατά το μέτρο που ο λόγος υπάρξεως της οδηγίας είναι ακριβώς οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των νομοθεσιών των διαφόρων κρατών μελών. Αν η κατάσταση ήταν παντού η ίδια, κανένας κανόνας δεν θα ήταν απαραίτητος... Εξάλλου, δεν μπορεί να υπάρχει διάκριση, αφού ο κοινοτικός κανόνας εφαρμόζεται επίσης σε όλα τα κράτη μέλη. Δεν προβλέπεται καμιά ειδική εξαίρεση από τις διατάξεις του νομοθετήματος αυτού για κάποιο κράτος μέλος, η οποία θα μπορούσε να καταστήσει τη θέση του πλεονεκτικότερη έναντι των υπολοίπων » (σημείο III, σ. 6 των παρατηρήσεων της Ισπανικής Κυβερνήσεως). Υιοθετώ τα επιχειρήματα αυτά, καθώς και τα προβληθέντα στην ίδια κατεύθυνση από την Ιταλία, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Οι αποφάσεις που αναφέρονται από τους προσφεύγοντες προς στήριξη της απόψεώς τους εντάσσονται σε εντελώς διαφορετικό πλαίσιο και δεν θα μπορούσαν, επομένως, να ισχύσουν ως προηγούμενο για την παρούσα υπόθεση.

Ως προς την κατάχρηση εξουσίας

46. Με το τέταρτο ερώτημα το εθνικό δικαστήριο θέτει το ζήτημα αν η οδηγία 88/146 πρέπει να θεωρηθεί ανίσχυρη ως εκδοθείσα από το Συμβούλιο κατά κατάχρηση εξουσίας, για τον λόγο ότι η οδηγία αυτή είναι ασυμβίβαστη προς τους σκοπούς της κοινής γεωργικής πολιτικής που προβλέπονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ.

47. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης προβάλλουν σχετικά τα επιχειρήματα που προανέφεραν επί των ανωτέρω ερωτημάτων και συμπεραίνουν ότι το θεσπισθέν μέτρο δεν

παρουσιάζει κανένα πλεονέκτημα ούτε μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη των σκοπών του άρθρου 39 της Συνθήκης και, επομένως, προορίζεται στην πράξη να πραγματοποιήσει έναν άλλο, μη ομολογούμενο από το Συμβούλιο σκοπό, δηλαδή τη μείωση των πλεονασμάτων βοείου κρέατος, μείωση που θα ήταν δυνατή με τη μείωση της παραγωγής συνεπεία της μειώσεως της παραγωγικότητας την οποία θα επέφερε το θεσπισθέν μέτρο.

48. Οι προσφεύγοντες επικαλούνται μαρτυρίες που έχουν ως σκοπό να καταδείξουν ότι το Κοινοβούλιο απασχολούσαν πολύ τα πλεονάσματα κατά τη συζήτηση της προτάσεως της Επιτροπής, καθώς και άλλες μαρτυρίες, από τις οποίες προκύπτει, κατά τους προσφεύγοντες, ότι το ίδιο ζήτημα απασχολούσε και την Επιτροπή.

49. Στην απόφαση όμως της 21ης Ιουνίου 1984, Lux κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου (63/83, Συλλογή 1984, σ. 2447 και 2465), το Δικαστήριο έκρινε ότι:

«Όπως έχει επανειλημμένα κρίνει το Δικαστήριο, μια απόφαση είναι πλημμελής λόγω καταχρήσεως εξουσίας, όταν βάσει αντικειμενικών, ουσιωδών και συγκλινουσών ενδείξεων παρίσταται εκδοθείσα για την επίτευξη σκοπών ξένων προς αυτούς που επικαλείται.»

50. Μολονότι τα κοινοτικά όργανα μπορεί να θεώρησαν ότι η μείωση της παραγωγής κρέατος ήταν ένα επιπλέον θετικό αποτέλεσμα της απαγορεύσεως, από τα στοιχεία που επικαλέστηκαν οι προσφεύγοντες δεν προκύπτει ότι η σκέψη αυτή αποτέλεσε την πραγματική ή καθοριστική αιτιολογία της δράσεως του Συμβουλίου και ότι όλοι οι λόγοι που απαριθμούνται στις αιτιολογικές σκέψεις εξυπηρετούσαν μόνο την απόκρυψη της αιτιολογίας αυτής.

51. Προτείνω, επομένως, να δοθεί αρνητική απάντηση στο τέταρτο ερώτημα.

Ως προς την ανεπάρκεια της αιτιολογίας

52. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης αναπτύσσουν εν προκειμένω επιχειρηματολογία στενά συνδεόμενη προς το προηγούμενο ερώτημα. Υποστηρίζουν ότι, επειδή η οδηγία δεν δικαιολογείται με λόγους αναφερόμενους στην αιτιολογία της, αλλά με την πρόθεση αντιμετωπίσεως των πλεονασμάτων κρέατος, η σκέψη αυτή θα έπρεπε να αναφέρεται στην αιτιολογία της οδηγίας, η οποία, επομένως, είναι ανίσχυρη λόγω ελλείψεως αιτιολογίας.

53. Αφού κατέδειξα ότι η άποψη των προσφευγόντων ως προς την πραγματική αιτιολογία της οδηγίας δεν μπορεί να γίνει δεκτή, ελλείψει επαρκών αποδείξεων, πρέπει να συμπεράνω ότι το επιχείρημα αυτό πρέπει, επίσης, οπωσδήποτε να απορριφθεί. Υπενθυμίζω, εξάλλου, ότι το Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 28 της ανωτέρω αποφάσεως 68/86, ότι στις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας αναφέρονται με επαρκή σαφήνεια οι επιδιωκόμενοι σκοποί.

54. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι και στο πέμπτο ερώτημα προσήκει αρνητική απάντηση.

Ως προς την παράβαση ουσιωδών τύπων

55. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης επικαλούνται *τρία τυπικά ελαττώματα* που θεωρούν ότι θίγουν το κύρος της οδηγίας.

56. Υποστηρίζουν, καταρχάς, ότι, ύστερα από την ακύρωση της οδηγίας 85/649 από το Δικαστήριο, όλες οι προπαρασκευαστικές πράξεις, συμπεριλαμβανομένης και της προτάσεως της Επιτροπής και της γνώμης του Κοινοβουλίου

που προηγήθηκαν της « υιοθετήσεώς » της, είναι ανίσχυρες.

57. Συμμερίζομαι, ωστόσο, την άποψη της Επιτροπής και του Συμβουλίου ότι η ακύρωση της προγενέστερης οδηγίας από το Δικαστήριο, λόγω καθαρώς διαδικαστικού ελαττώματος που ανέκυψε κατά το τελευταίο στάδιο της θεσπίσεώς της, δεν μπόρεσε να επηρεάσει το κύρος της διαδικασίας που προηγήθηκε της προσφυγής αυτής. Επομένως, τόσο η πρόταση της Επιτροπής, όσο και οι διαβουλεύσεις με το Κοινοβούλιο, παρέμειναν ισχυρές, παρά την ακύρωση της οδηγίας 85/649.

58. Όσον αφορά την πρόταση της Επιτροπής, πρέπει επίσης να υπομνηστεί ότι το άρθρο 149, τρίτη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ προβλέπει ότι « μέχρις ότου αποφανθεί το Συμβούλιο, η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει την πρότασή της ». Απ' αυτό προκύπτει ότι η πρόταση « παραμένει υπό συζήτηση » μέχρις ότου αποφανθεί το Συμβούλιο (εκτός, βέβαια, αν αποσύρθηκε επίσημα). Επειδή, όμως, η οδηγία 85/649 ακυρώθηκε λόγω τυπικού ελαττώματος, το Συμβούλιο δεν αποφάνθηκε έγκαιρα και η πρόταση της Επιτροπής δεν εξήντλησε τα αποτελέσματά της.

59. Κατά τους προσφεύγοντες, η γνώμη του Κοινοβουλίου και η πρόταση της Επιτροπής έπρεπε επίσης να θεωρηθούν παρωχημένες, επειδή αφορούσαν την κατάσταση κατά τα έτη 1984 και 1985 και στηρίζονταν στο σύνολο των επιστημονικών και λοιπών γνώσεων που ήταν τότε διαθέσιμες. Στο επιχείρημα αυτό πρέπει να αντιταχθεί ότι, μολονότι το Κοινοβούλιο ήταν της γνώμης, τον Φεβρουάριο-Μάρτιο 1988, ότι η οδηγία δεν έπρεπε να επαναθεσπιστεί υπό τη μορφή που ακυρώθηκε από το Δικαστήριο, δεν παρέλειψε να εκδώσει σχετικό ψήφισμα, και ότι η Επιτροπή, εκπροσωπούμενη στις συζητήσεις του Συμβουλίου, είχε σαφώς τη δυνατότητα να το ενημερώσει για ενδεχόμενη μεταβολή της απόψεώς της.

60. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης επικαλούνται επίσης το γεγονός ότι η σύνθεση του Κοινοβουλίου και εκείνη της Επιτροπής μεταβλήθηκαν από το 1984-1985, μετά την προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Αυτή όμως η σκέψη δεν μπορεί να έχει την παραμικρή σημασία, επειδή το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή ενεργούν πάντοτε ως κοινοτικά όργανα, ανεξαρτήτως συνθέσεως.

61. Τέλος, η Βρετανική Κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης ότι οι διαβουλεύσεις με το Κοινοβούλιο έπρεπε, εν πάση περιπτώσει, να επαναληφθούν ήδη από το 1985, αφού η πρόταση είχε μεταβληθεί αισθητά μετά τη διατύπωση της γνώμης του. Δεν μπορεί, ωστόσο, να αμφισβητηθεί ότι η τροποποίηση αυτή πραγματοποιήθηκε στην κατεύθυνση που υπέδειξε το Κοινοβούλιο με τη γνώμη του, στην οποία είχε αποφανθεί υπέρ της γενικής απαγορεύσεως των πέντε ουσιών και η οποία τελικά έγινε δεκτή από το Συμβούλιο, ενώ η πρόταση που του είχε υποβληθεί περιλάμβανε απαγόρευση μόνο της ζερανόλης και της τρεμπολόνης. Επομένως, εκ νέου διαβουλεύσεις με το Κοινοβούλιο δεν ήταν επιβεβλημένες.

62. Απ' όλα τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι δεν συντρέχει παράβαση ουσιωδών τύπων.

Ως προς την παραβίαση της αρχής της μη αναδρομικότητας

63. Το High Court of Justice ερωτά, τέλος, αν η οδηγία 88/146 είναι ανίσχυρη για τον λόγο ότι είναι ασυμβίβαστη προς την αρχή της μη αναδρομικότητας των νομοθετικών διατάξεων, ιδίως εκείνων που έχουν ως σκοπό την επιβολή ποινικών κυρώσεων για πράξεις που διαπράχθηκαν προ της δημοσιεύσεώς τους. Το άρθρο 10 της οδηγίας υποχρεώνει, πράγματι, τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν προς την οδηγία το αργότερο μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1988, ενώ η οδηγία εκδόθηκε στις 7 Μαρτίου 1988.

64. Πρέπει να σημειωθεί συναφώς, καταρχάς, ότι υφίσταται σημαντική διαφορά μεταξύ της κλασικής περιπτώσεως αναδρομικότητας, κατά την οποία θεσπίζεται ξαφνικά νέα ρύθμιση εφαρμοζόμενη σε πραγματικά περιστατικά του παρελθόντος, και της παρούσας περιπτώσεως, κατά την οποία:

— οι ενδιαφερόμενοι είχαν ειδοποιηθεί προ δύο ετών για το ότι από 1ης Ιανουαρίου 1988 θα απαγορεύονταν ορισμένες πρακτικές (η οδηγία 85/649 δημοσιεύθηκε στην ΕΕ της 31ης Δεκεμβρίου 1985)·

— οι εν λόγω πρακτικές απαγορεύθηκαν πράγματι σε όλα τα κράτη μέλη πλην ενός, από 1ης Ιανουαρίου 1988 μέχρι 23ης Φεβρουαρίου 1988, ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως του Δικαστηρίου.

65. Δεύτερον, πρέπει να συμφωνήσει κανείς με την Ιταλική Κυβέρνηση και το Συμβούλιο ότι, καταρχήν, τα εθνικά εκτελεστικά μέτρα είναι αυτά που παράγουν αποτελέσματα έναντι των ιδιωτών, και όχι οι ίδιες οι οδηγίες. Η υπό κρίση οδηγία δεν περιέχει, εξάλλου, καμιά διάταξη ποινικού χαρακτήρα.

66. Τρίτον, η ακύρωση της οδηγίας δεν δημιουργεί, οπωσδήποτε, νομικό κενό σε όλα τα κράτη μέλη. Όλα εξαρτώνται από τη φύση των μέτρων που έχουν θεσπιστεί στο εσωτερικό δίκαιο.

67. Για το ζήτημα που μας απασχολεί εν προκειμένω οκτώ κράτη μέλη είχαν ήδη απαγορεύσει τις πέντε ορμονικές ουσίες, με αυτόνομες αποφάσεις, πολύ προ της εκδόσεως της οδηγίας του 1985. Οι εθνικές αυτές πράξεις ασφαλώς δεν κατέστησαν ανίσχυρες μετά την ακύρωση της οδηγίας. Άλλα κράτη μέλη θέσπισαν το μέτρο αυτό μόνο για να συμμορφωθούν προς την οδηγία. Σε ορισμένες από τις χώρες αυτές τα υπό κρίση μέτρα θεσπίστηκαν μάλλον δυνάμει των συνήθων νομοθετικών ή κανονιστικών αρμοδιοτήτων, σαν να επρόκειτο για καθαρά εθνική απόφαση. Και στα κράτη αυτά η ακύρωση της οδηγίας δεν επηρεάζει το κύρος των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου και, επομένως, δεν τίθεται κανένα πρόβλημα αναδρομικότητας.

68. Αντίθετα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η οδηγία 85/649 φαίνεται ότι αποτέλεσε τη μοναδική νομική βάση των διατάξεων που θεσπίστηκαν στο εθνικό δίκαιο, δηλαδή των κανονιστικών αποφάσεων περί φαρμάκων (ορμόνες ενισχυτικές της αναπτύξεως) (απαγόρευση χρήσεως), SI 1986 αριθ. 1876, που άρχισαν να ισχύουν την 1η Δεκεμβρίου 1986. Εφόσον οι κανονιστικές αυτές αποφάσεις κατέστησαν ανίσχυρες λόγω της ακυρώσεως της οδηγίας 85/649, δεν υπήρχε, τότε, καμιά διάταξη του βρετανικού δικαίου απαγορεύουσα τη χορήγηση στα ζώα των πέντε ορμονικών ουσιών και η χορήγηση αυτή δεν ήταν, επομένως, αξιόποινη.

69. Ως προς την οδηγία 88/146, μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με κανονιστικές αποφάσεις που έφεραν τον ίδιο τίτλο (SI 1988 αριθ. 705) και άρχισαν να ισχύουν στις 13 Απριλίου 1988. Το Συμβούλιο μάλλον ορθώς εφιστά την προσοχή επί του γεγονότος ότι οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης ουδέποτε φαίνεται να υποβλήθηκαν σε διάταξη εσωτερικού δικαίου με αναδρομικό χαρακτήρα. Παρέλκει, εν προκειμένω, η εξέταση του ζητήματος αν το Ηνωμένο Βασίλειο παρέβη την οδηγία μη προσδίδοντας αναδρομική ισχύ στις διατάξεις αυτές.

70. Οι ανωτέρω σκέψεις δεν μας απαλλάσσουν, ωστόσο, από την εξέταση του ζητήματος αν η οδηγία 88/146 πρέπει να θεωρηθεί ανίσχυρη λόγω της αναδρομικότητας που προβλέπει.

71. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι « η αρχή της μη αναδρομικότητας των ποινικών διατάξεων είναι κοινή στην έννομη τάξη όλων των κρατών μελών, καθιερώνεται δε από το άρθρο 7 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως περί Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών ως θεμελιώδες δικαίωμα, που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση των οποίων εξασφαλίζει το Δικαστήριο » [15].

72. Το Δικαστήριο έκρινε, ωστόσο, ότι, εκτός από την άποψη αυτή του ζητήματος, η αρχή της μη αναδρομικότητας δεν έχει απόλυτο χαρακτήρα, αναφέροντας ότι, « μολονότι, κατά γενικό κανόνα, η αρχή της ασφάλειας των νομικών καταστάσεων δεν επιτρέπει την έναρξη της ισχύος μιας κοινοτικής πράξεως σε χρόνο προγενέστερο της δημοσιεύσεώς της, αποκλίσεις επιτρέπονται, εξαιρετικά, όταν αυτό απαιτείται από τον επιδιωκόμενο σκοπό και όταν εξασφαλίζεται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων » [16].

73. Πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές εν προκειμένω; Απαιτούσε ο επιδιωκόμενος σκοπός την αναδρομική ισχύ της οδηγίας από 1ης Ιανουαρίου 1988;

74. Θα παρατηρήσω, καταρχάς, ότι το Συμβούλιο ήταν σαφώς της γνώμης ότι, δεδομένου ότι η οδηγία είχε ακυρωθεί μόνο βάσει διαδικαστικού ελαττώματος, ήταν ενδεδειγμένη η εκ νέου έκδοσή της, το συντομότερο δυνατόν, χωρίς την παραμικρή τροποποίηση. Αυτό εξηγεί το ότι στο άρθρο 10 της οδηγίας περιέχεται η διατύπωση που κατέστη εν τω μεταξύ υπερρεαλιστική, κατά την οποία τα κράτη μέλη πρέπει να συμμορφωθούν στην οδηγία « το αργότερο την 1η Ιανουαρίου 1988 ».

75. Το Συμβούλιο θεώρησε επίσης ότι ήταν απαραίτητο να αποφευχθεί η δημιουργία νομικού κενού κατά τη διάρκεια των ημερών που μεσολάβησαν μεταξύ της ακυρώσεως της οδηγίας και της επανεκδόσεώς της, καθώς και η επανάληψη της χορηγήσεως των ορμονικών ουσιών. Θέλησε, επομένως, να προσδώσει νέα νομική βάση, σε επίπεδο κοινοτικού δικαίου, στις διατάξεις που είχαν ήδη θεσπίσει τα κράτη μέλη για να συμμορφωθούν προς την οδηγία 85/649, κατά το μέτρο που η διατήρηση των διατάξεων αυτών εξηρτάτο από την ύπαρξη έγκυρης οδηγίας, έστω και αν οπωσδήποτε γνώριζε ότι δεν μπορούσαν να επιβληθούν κυρώσεις για πράξεις που είχαν διαπραχθεί κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής.

76. Ήταν επίσης αναγκαίο να προσδοθεί αναδρομικό αποτέλεσμα στην οδηγία, προκειμένου να αρχίσουν να ισχύουν ορισμένες διατάξεις της που προβλέπουν σημαντικές υποχρεώσεις για τη συγκεκριμένη εφαρμογή της οδηγίας, όπως, για παράδειγμα, το αναφερόμενο από τη Βρετανική Κυβέρνηση άρθρο 4, που επιβάλλει την τήρηση μητρώου στο οποίο να αναγράφονται οι ποσότητες που παράχθηκαν, αποκτήθηκαν, μεταβιβάστηκαν ή χρησιμοποιήθηκαν από 1ης Ιανουαρίου 1988.

77. Θεωρώ ότι οι σκοποί αυτοί δικαιολογούσαν την αναδρομικότητα και ότι αιτιολόγησή της που θα οδηγούσε στην τροποποίηση των αιτιολογικών σκέψεων της οδηγίας δεν ήταν απαραίτητη υπό τις παρούσες συνθήκες.

78. Θεωρώ εξίσου σαφές ότι μεταξύ της 23ης Φεβρουαρίου και της 7ης Μαρτίου 1988 οι ενδιαφερόμενοι κύκλοι, μεταξύ των οποίων οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, δεν μπόρεσαν « να θεμελιώσουν δικαιολογημένη εμπι-

15 — Βλ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 1984, Regina κατά Kent Kirk (63/83, Συλλογή 1984, σ. 2689) και, επίσης, την απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Οκτωβρίου 1987, Kolpinghuis (80/86, Συλλογή 1987, σ. 3969), με την οποία το Δικαστήριο περιέλαβε την αρχή της μη αναδρομικότητας στις « γενικές αρχές του δικαίου που αποτελούν τμήμα του κοινοτικού δικαίου ».

16 — Βλ. ιδίως την απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 1979, Decker (99/78, Rec. 1979, σ. 101) και, τελευταία, την απόφαση της 9ης Ιανουαρίου 1990, Società agricola fattoria alimentare SpA (C-337/88, Συλλογή 1990, σ. I-1).

στοσύνη ως προς τη νομιμοποίηση των υπό κρίση ουσιών» (βλ. την άποψη του Συμβουλίου, όπως συνοψίζεται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση). Αντίθετα, επειδή η οδηγία είχε ακυρωθεί μόνο λόγω τυπικού ελαττώματος και δεν υπήρχαν ενδείξεις για μεταβολή της στάσεως της πλειοψηφίας των κρατών μελών και της κοινής γνώμης, μπορούσε να είναι κανείς σχεδόν βέβαιος ότι η οδηγία θα επανεκδιδόταν και μάλιστα κατά τρόπο έγκυρο, αυτή τη φορά.

79. Εντούτοις, δεν θα έπρεπε να θιγεί η αρχή της μη αναδρομικότητας των ποινών. Τι θα συμβεί, επομένως, αν σε κάποιο κράτος μέλος οι διατάξεις που θεσπίστηκαν για την εφαρμογή της οδηγίας 85/649 κατέστησαν ανίσχυρες, επειδή στηρίζονταν, από πλευράς εθνικού δικαίου, σε νομική βάση που επέτρεπε την εφαρμογή των πράξεων των κοινοτικών οργάνων μόνο κατά το μέτρο που οι πράξεις αυτές είναι έγκυρες, και αν το κράτος μέλος αυτό, για να συμμορφωθεί προς την οδηγία 88/146, θέσπισε νέα διάταξη εσωτερικού δικαίου εφαρμοζόμενη αναδρομικά από 1ης Ιανουαρίου 1988;

80. Στην περίπτωση αυτή η οδηγία δεν υποχρεώνει τον εθνικό δικαστή να επιβάλει ποινικές κυρώσεις για πράξεις που τελέστηκαν προ της ημερομηνίας από της οποίας η εθνική πράξη εφαρμογής της οδηγίας μπορεί να αντιταχθεί στους ιδιώτες. Το εθνικό δικαστήριο μπορεί να ερμηνεύσει το άρθρο 10 της οδηγίας υπό το φως της αρχής της μη αναδρομικότητας των ποινών και να θεωρήσει δεδομένο ότι το Συμβούλιο, κατά τη σύνταξη του άρθρου αυτού, δεν θέλησε και δεν θα μπορούσε να αποκλίνει από την αρχή αυτή.

81. Απ' όλα τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η οδηγία 88/146 δεν πρέπει να θεωρηθεί ανίσχυρη ως ασυμβίβαστη προς την αρχή της μη αναδρομικότητας, δεδομένου ότι πρέπει να ερμηνευθεί όπως προανέφερα.

Συμπέρασμα

82. Προτείνω, επομένως, να δοθεί η εξής απάντηση στο ερώτημα του High Court του Λονδίνου:

« Από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος της οδηγίας 88/146/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 1988, για την απαγόρευση της χρησιμοποιήσεως ορισμένων ουσιών με ορμονική δράση στην κτηνοτροφική παραγωγή, εξυπακουομένου ότι το άρθρο 10 της οδηγίας αυτής πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επιβάλουν κυρώσεις στους ιδιώτες για πράξεις που τελέστηκαν προ της ημερομηνίας από της οποίας μπορούσε να τους αντιταχθεί η διάταξη του εσωτερικού δικαίου με την οποία εφαρμόστηκε η οδηγία. »