ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GERHARD REISCHL της 23ης Νοεμβρίου 1976 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Τα ζώα που προορίζονται για σφαγή και τα κρέατα (μεταξύ άλλων το βόειο και το χοίρειο κρέας) υποβάλλονται κατά τη διέλευσή τους από τα σύνορα, όταν εισάγονται στην ή εξάγονται από την Ιταλία, σε υγειονομικό έλεγχο που διενεργείται από κτηνιάτρους προκειμένου να διαπιστωθεί αν έχουν προσβληθεί από μεταδοτικές ασθένειες επικίνδυνες για το εθνικό ζωικό κεφάλαιο. Ο έλεγχος αυτός προβλέπεται από το άρθρο 32 των νόμων περί δημοσίας υγείας (Βασιλικό Διάταγμα 1265 της 27.7.1934). Οι διατάξεις εφαρμογής καθορίζονται με το άρθρο 45 του κανονισμού περί κτηνιατρικού ελέγχου (Διάταγμα 320 του Προέδρου της Δημοκρατίας της 8.2.1954). Για τους ελέγχους αυτούς, οι εισαγωγείς και οι εξαγωγείς υπόκεινται σε καταβολή τελών. Το ύψος των τελών αυτών για το 1973 είχε καθοριστεί με το νόμο της 30ής Σεπτεμβρίου 1970. Ανερχόταν σε 1 000 ιταλικές λιρέτες ανά ζωντανό βοοειδές και σε 500 λιρέτες ανά 100 χιλιόγραμμα βοείου κρέατος.

Κατά συνέπεια, η εταιρία SIMMENTHAL, εγκατεστημένη στη MONZA, κατέβαλε τέλη για κτηνιατρικούς ελέγχους, όταν εισήγαγε τον Ιούλιο του 1973 από τη Γαλλία στην Ιταλία βόειο κρέας προοριζόμενο για τροφή ανθρώπων. Προβάλλοντας το αυτό προς το κοινοτικό δίκαιο, άσκησε κατά του ιταλικού Υπουργείου Οικονομικών αγωγή με την οποία ζητεί την απόδοση των ποσών που είχε καταβάλει.

Η εταιρία προβάλλει ότι οι διενεργηθέντες έλεγχοι ήταν παράνομοι, καθόσον έπρεπε να θεωρηθούν ως μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών, που απαγορεύονται από τις διατάξεις που διέπουν την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (κανονισμός 14/64/ΕΟΚ του Συμβουλίου[1] και κανονισμός 805/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου[2]). Κατά την άποψή της, προέχει σχετικά να διαπιστωθεί ότι μόνο τα εισαγόμενα εμπορεύματα αποτελούν αντικείμενο συστηματικού ελέγχου, ενώ τα εγχώρια εμπορεύματα κυκλοφορούν κατ' αρχήν ελεύθερα. Όσον αφορά το κρέας που προορίζεται για τροφή ανθρώπων, είναι ενδιαφέρον να παρατηρηθεί ότι ένας κανονισμός του 1928 προβλέπει γενικά έλεγχο των προϊόντων αυτών στον τόπο προορισμού, πριν από τη διάθεσή τους στην κατανάλωση, με σκοπό να ελεγχθεί η υγειονομική τους κατάσταση. Αυτό εφαρμόζεται επίσης στα εισαγόμενα προϊόντα, τα οποία, επομένως, υπόκεινται σε διπλό έλεγχο. Εξάλλου, προέχει να παρατηρηθεί ότι τα προβλήματα υγειονομικού ελέγχου στον τομέα του ενδοκοινοτικού εμπορίου ζώων του βοείου και χοιρείου είδους καθώς και των νωπών κρεάτων ρυθμίστηκαν με τις οδηγίες των

1 — ΕΟ αριθ. 34 της 27.2.1964, σ. 562.
2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική

ετών 1964 και 1972 (64/432[3], 64/433[4], 72/461[5]) υπό την έννοια της εναρμονίσεως των εθνικών νομοθεσιών στον τομέα του κτηνιατρικού ελέγχου. Έτσι τα εθνικά μέτρα που θεσπίζονται μονομερώς έχουν χάσει τη δικαιολογία τους. Αντικαταστάθηκαν από κοινοτική κανονιστική ρύθμιση και τα κράτη μέλη υποχρεούνται κυρίως να αναγνωρίζουν τον υποχρεωτικό χαρακτήρα των πιστοποιητικών υγειονομικού ελέγχου που εκδίδουν τα κράτη αποστολής κατόπιν υγειονομικού ελέγχου ο οποίος διενεργείται από επίσημους κτηνιάτρους.

Όσον αφορά τα τέλη που εισπράττονται για τον υγειονομικό έλεγχο, η εταιρία SIMMENTHAL φρονεί ότι πρέπει να θεωρηθούν ως επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς εισαγωγικούς δασμούς υπό την έννοια των απαγορεύσεων που προβλέπει η κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος. Σχετικά, είναι καθοριστικό, αφενός, το ότι μόνο τα εισαγόμενα εμπορεύματα πλήττονται από την επιβάρυνση αυτή. Κατά το μέτρο που η είσπραξη τελών επιβάλλεται επίσης για ελέγχους επί των εγχωρίων προϊόντων, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι τα τέλη αυτά πλήττουν επιπλέον τα εισαγόμενα προϊόντα τα οποία υπόκεινται επίσης στους ελέγχους αυτούς. Αφετέρου, δεν είναι μόνο ο διαφορετικός σκοπός που επιδιώκεται με τους ελέγχους που διενεργούνται στα σύνορα και στο εσωτερικό της χώρας· κατά τη γνώμη της, προέχει επίσης να σημειωθεί ότι η εισαγωγή πλήττεται με σταθερούς συντελεστές, ενώ τα τέλη που πρέπει να καταβληθούν στους κοινοτικούς κτηνιάτρους διαφέρουν από μια επαρχία σε άλλη και, επιπλέον, αναλόγως της ποσότητας του κρέατος ή του αριθμού των ζώων.

Με Διάταξη που εξέδωσε στις 6 Απριλίου 1976, ο PRETORE της SUSA ανέβαλε την έκδοση οριστικής αποφάσεως και, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, υπέβαλε στο Δικαστήριο προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως τα ακόλουθα ερωτήματα :

«α) Πρέπει το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, το άρθρο 12 του κανονισμού 14/64/ΕΟΚ καθώς και το άρθρο 22 του κανονισμού 805/68/ΕΟΚ — αν ληφθούν υπόψη οι διατάξεις περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών που θεσπίστηκαν με τις οδηγίες του Συμβουλίου 64/432/ΕΟΚ και 64/433/ΕΟΚ, για να έχει πλήρη αποτελέσματα η κοινή οργάνωση αγορών του βοείου κρέατος — να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι υγειονομικός έλεγχος στα σύνορα, που εμφανίζει υποχρεωτικό και συστηματικό χαρακτήρα, συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών και εξαγωγών, και από ποια ημερομηνία;

β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο προηγούμενο ερώτημα, πρέπει το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι υγειονομικός έλεγχος, υποχρεωτικός και συστηματικός όπως αυτός που διενεργείται δυνάμει του άρθρου 32 του ενιαίου κειμένου των νόμων περί δημοσίας υγείας της Ιταλικής Δημοκρατίας (Βασιλικό Διάταγμα 1265, της 27.7.1934), "δικαιολογείται" ακόμη μετά τη θέσπιση των οδηγιών που αναφέρθηκαν παραπάνω, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών περί δημοσίας υγείας;

γ) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στα προηγούμενα ερωτήματα πρέπει να γίνεται εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 9 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ ή των διατάξεων του άρθρου 95 της Συνθήκης ΕΟΚ όταν, σε κράτος μέλος, υπάρχει η υποχρέωση πληρωμής, λόγω υγειονομικών ελέγχων στα ζώα και στα βόεια κρέατα, διαφόρων χρηματικών επιβα-

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 108.
4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 129.
5 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 236.

ρύνσεων, από τις οποίες ορισμένες εισπράττονται για τα εισαγόμενα εμπορεύματα κατά τη διέλευσή τους από τα σύνορα και άλλες λόγω εσωτερικών ελέγχων που διενεργούνται επί εγχωρίων εμπορευμάτων ή αλλοδαπών τα οποία τέθηκαν σε ελεύθερη κυκλοφορία και εμφανίζουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

— οι έλεγχοι στα σύνορα προστίθενται στους εσωτερικούς ελέγχους και στις αντίστοιχες αμοιβές·

— για τους εσωτερικούς ελέγχους, δεν υπάρχει ορισμένο τέλος, αλλά μια "αμοιβή", για την έκδοση βεβαιώσεως περί του διενεργηθέντος ελέγχου·

— τα τέλη που επιβάλλονται στα σύνορα είναι καθορισμένου ποσού, ενώ οι "αμοιβές" για τους εσωτερικούς ελέγχους είναι μεταβλητές·

— τα "οριζόμενα τέλη στα σύνορα" εισπράττονται αδιακρίτως για κάθε ζωντανό ζώο ή για ποσότητα εμπορευμάτων, ενώ οι "αμοιβές" των εσωτερικών ελέγχων μεταβάλλονται αναλόγως της ποσότητας και του αριθμού και μειώνονται αντιστρόφως ανάλογα προς την αύξηση του αριθμού ή της ποσότητας;»

Αν τα ερωτήματα αυτά εξεταστούν υπό το φως της πραγματικής καταστάσεως που μόλις προηγουμένως εξέθεσα, προκύπτει σαφώς ότι εκφεύγουν του πλαισίου αυτού. Πράγματι, τα ερωτήματα αναφέρονται επίσης στον υγειονομικό έλεγχο που διενεργείται κατά την εισαγωγή ζωντανών βοοειδών και, επιπλέον, αφορούν την ιταλική κανονιστική ρύθμιση των *εξαγωγών* που έχει εφαρμογή στον τομέα αυτό. Επομένως, θα μπορούσε σχετικώς να λεχθεί ότι τα υποβληθέντα ερωτήματα δεν είναι προφανώς κρίσιμα για την επίλυση της διαφοράς. Πάντως, δεν θα υποβάλω μια τέτοια πρόταση στο Δικαστήριο. Ενόψει της περιπλοκότητας των διαφόρων προβλημάτων που ανέκυψαν και αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ερωτήματα, που στερούνται προς το παρόν αμέσου ενδιαφέροντος, θα μπορούσαν ενδεχομένως να έχουν σημασία σε παράλληλη διαδικασία, δεν φαίνεται να ανακύπτει καμιά θεμελιώδης αντίρρηση στο να εξεταστεί η Διάταξη περί παραπομπής όπως έχει. Πάντως, προσωπικά δεν θα λάβω υπόψη εν προκειμένω τα ερωτήματα που αφορούν τον έλεγχο των εξαγωγών, και τούτο απλώς και μόνον λόγω του γεγονότος ότι θα λάβω θέση επί του ζητήματος αυτού στην προδικαστική υπόθεση 46/76 (BAUHUIS κατά Ολλανδικού Δημοσίου).

1. Μεταξύ των δύο κατηγοριών προβλημάτων που προκύπτουν από τα υποβληθέντα ερωτήματα, θα αναφερθώ κατ' αρχάς στο πρόβλημα που αφορά τη νομιμότητα των υγειονομικών ελέγχων οι οποίοι διενεργούνται κατά την εισαγωγή βοοειδών και βοείου κρέατος. Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν οι έλεγχοι πρέπει να θεωρηθούν ως μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών και αν φαίνονται δικαιολογημένοι κατά την έννοια του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, ακόμη και μετά την έκδοση των κοινοτικών οδηγιών, των οποίων γίνεται επίκληση. Σχετικά, πρέπει να φέρεται κατά νου το γεγονός ότι η Διάταξη περί παραπομπής τονίζει τους *συστηματικούς* ελέγχους. Επομένως, το ζήτημα αν στην πραγματικότητα ενδελεχείς έλεγχοι διενεργούνται μόνο περιστασιακά — όπως υπογράμμισε ο εκπρόσωπος της Ιταλικής Κυβερνήσεως — έχει ελάχιστη σημασία. Ενδεχομένως, εναπόκειται στο παραπέμπον δικαστήριο να διασαφηνίσει το σημείο αυτό ως ζήτημα πραγματικό στο πλαίσιο της κύριας δίκης.

α) Επ' αυτού, μια πρώτη διαπίστωση επιβάλλεται χωρίς δυσκολία. Πράγματι, πολλά στοιχεία τείνουν να αποδείξουν ότι οι συστηματικοί κτηνιατρικοί έλεγχοι που αποβλέπουν στο να διαπιστωθεί η παρουσία μικροβίων — οι εργαστηριακές αναλύσεις διαδραματίζουν επίσης σχετικό ρόλο — όταν διενεργούνται, όπως υποτίθεται ότι συμβαίνει στην περίπτωση της Ιταλίας, κατά τη στιγμή της εισαγωγής, πρέπει να θεωρηθούν ως μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών. Σχετικά, αρκεί να υπομνηστεί ο κρίσιμος ορισμός που έδωσε το Δικαστήριο, για παράδειγμα, στην υπόθεση 8/74 (PROCUREUR DU ROI κατά BENOIT και GUSTAVE DASSONVILLE, απόφαση της 11.7.1974, Slg. 1974, σ. 852), και σύμφωνα με τον οποίο «κάθε εμπορική κανονιστική ρύθμιση των κρατών μελών ικανή να παρεμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο...» πρέπει να θεωρηθεί ως τέτοιο μέτρο. Πράγματι, μπορεί να γίνει η σκέψη ότι οι προϋποθέσεις αυτές συντρέχουν σε περίπτωση όπως η προκείμενη, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι έλεγχοι συνεπάγονται απώλεια χρόνου — γεγονός στο οποίο στηρίχτηκε το Δικαστήριο, για παράδειγμα, στην υπόθεση 4/75 (REWE-ZENTRALFINANZ GMBH κατά LANDWIRTSCHAFTS KAMMER, απόφαση της 8.7.1975, Slg. 1975, σ. 859) —, ότι οι έλεγχοι αυτοί μπορούν — όπως εξέθεσε η ενάγουσα της κύριας δίκης — να συνεπάγονται βλάβες για τα εισαγόμενα προϊόντα και οικονομικές επιβαρύνσεις καθώς και συναφείς διοικητικές διατυπώσεις, στοιχεία στα οποία αναφέρθηκε το Δικαστήριο, για παράδειγμα, στην υπόθεση 63/74 (W. CADSKY S.P.A. κατά ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO, απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1975, Slg. 1975, σ. 290).

Επιπλέον, πρέπει να υπομνηστεί η οδηγία 70/50 της Επιτροπής, περί καταργήσεως των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών, της οποίας επίκληση έγινε επίσης σε άλλες υποθέσεις (για παράδειγμα στην υπόθεση 4/75). Κατά το άρθρο 2, στοιχείο R, πρέπει να κατατάσσονται μεταξύ των μέτρων αυτών τα μέτρα που επιβάλλουν στα εισαγόμενα προϊόντα ελέγχους εκτός εκείνων που είναι συναφείς με τις διαδικασίες εκτελωνισμού που δεν διενεργούνται επί της εθνικής παραγωγής ή διενεργούνται στα εισαγόμενα προϊόντα κατά αυστηρότερο τρόπο απ' ό,τι διενεργούνται στην εθνική παραγωγή. Επιβάλλεται σχετικά η παρατήρηση ότι στην Ιταλία — αυτό προκύπτει από τη Διάταξη περί παραπομπής και τις παρατηρήσεις των διαδίκων — τα εγχώρια προϊόντα δεν υπόκεινται πριν από την αποστολή τους σε κανένα αντίστοιχο συστηματικό έλεγχο και υπόκεινται σε κτηνιατρικό έλεγχο μόνο κατ' εξαίρεση και προσωρινά και κατόπιν διαταγής του νομάρχη σε περίπτωση εμφανίσεως ασθενειών. Όταν διενεργείται υγειονομικός έλεγχος στα κρέατα στον τόπο προορισμού, ο έλεγχος αυτός διενεργείται προφανώς και στα εισαγόμενα κρέατα, δηλαδή αυτά υφίστανται διπλό έλεγχο. Εξάλλου, κατά την προφορική διαδικασία η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε σχετικά ότι διάφοροι υγειονομικοί έλεγχοι άλλης φύσεως διενεργούνται επίσης εντός της χώρας· αυτό όμως δεν φαίνεται, εν πάση περιπτώσει, να αποτελεί απόδειξη ότι πρόκειται για ταυτόσημους ή ισοδύναμους ελέγχους που αποκλείουν κάθε δυσμενή διάκριση εις βάρος των εισαγόμενων προϊόντων. Τελικά, θα πρέπει εν τούτοις να δοθούν οι αναγκαίες σχετικές διευκρινίσεις στο πλαίσιο της κύριας δίκης, διότι η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως του άρθρου 177 δεν προσφέρεται για τέτοιες διαπιστώσεις που οδηγούν, στην πραγματικότητα, στην εφαρμογή του δικαίου.

β) Εν όψει του επομένου ερωτήματος, με το οποίο ερωτάται αν τα επίδικα μέτρα ελέγχου μπορούν εντούτοις να δικαιολογηθούν, οι διατάξεις του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ έχουν κεφαλαιώδη σημασία. Το άρθρο αυτό επιτρέπει περιορισμούς στις συναλλαγές που δικαιολογούνται, μεταξύ

άλλων, από λόγους προστασίας της υγείας και της ζωής ανθρώπων και ζώων. Πάντως, δεν πρέπει να αγνοείται η επιφύλαξη του άρθρου 36, κατά την οποία οι περιορισμοί αυτοί δεν μπορούν πάντως να αποτελούν ούτε μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Εξάλλου, η διατύπωση αυτή δείχνει σαφώς ότι τα εν λόγω μέτρα πρέπει να έχουν χαρακτήρα αναγκαιότητας, πράγμα που τονίστηκε ρητώς στην υπόθεση 104/75 (ADRIAAN DE PEIJPER, διευθυντής της εταιρίας CENTRAFARM B.V., απόφαση της 20.5.1976, Slg. 1976, σ. 635).

Ενόψει του προαναφερθέντος στοιχείου (αποδείχτηκε κατά τη διαδικασία), η κρίσιμη κανονιστική ρύθμιση που θεσπίστηκε σε κοινοτικό επίπεδο, και κυρίως οι οδηγίες του Συμβουλίου που ρυθμίζουν τα προβλήματα υγειονομικού ελέγχου, έχει καθοριστική σημασία. Δεν θα εκθέσω εν προκειμένω λεπτομερώς το περιεχόμενό τους. Η Επιτροπή το έπραξε κατά τρόπο εξαντλητικό με το υπόμνημά της. Έδωσε σαφώς την εντύπωση ότι θεσπίστηκαν εκτεταμένα μέτρα σε κοινοτικό επίπεδο στον τομέα της πρόληψης και της καταπολέμησης των επιζωοτιών και ότι άλλα μέτρα έχουν ως σκοπό να εξασφαλίζουν ότι το κρέας που προορίζεται για τροφή ανθρώπων φτάνει στην αγορά σε άψογη κατάσταση. Τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται ήδη εκτός της Κοινότητας και στο εμπόριο με τις τρίτες χώρες, με σκοπό να εμποδίζεται η εισαγωγή εμπορευμάτων που μπορούν να διαδώσουν επιζωοτίες. Είναι ιδιαίτερα εκτεταμένα και εμπεριστατωμένα στο εσωτερικό της Κοινότητας, όσον αφορά την πρόληψη ή την καταπολέμηση των επιζωοτιών. Είναι κυρίως σημαντικό το ότι προβλέπονται, για τα εμπορεύματα που προορίζονται για το ενδοκοινοτικό εμπόριο, συστηματικοί και ενδελεχείς έλεγχοι διενεργούμενοι από επίσημο κτηνίατρο στη χώρα αποστολής και εφαρμόζονται στα κρέατα εμπεριστατωμένοι έλεγχοι πριν και μετά τη σφαγή. Βάσει των ελέγχων αυτών, οι αρχές εκδίδουν πιστοποιητικό υγειονομικού ελέγχου που συνοδεύει το εμπόρευμα και πιστοποιεί, στην περίπτωση των ζώων, ότι δεν εμφανίζουν κανένα κλινικό σύμπτωμα ασθένειας και, στην περίπτωση των κρεάτων, ότι προέρχονται από υγιή ζώα, κατάλληλα για κατανάλωση από ανθρώπους.

Αν ληφθεί υπόψη η κανονιστική αυτή ρύθμιση, η οποία σαφώς θεσπίστηκε προκειμένου να πραγματοποιηθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και — κατ' αντίθεση προς την κανονιστική ρύθμιση της οποίας έγινε επίκληση στην υπόθεση 4/75 — όχι απλώς με σκοπό να συμπληρωθούν οι εθνικές διατάξεις, και λαμβανομένου επίσης υπόψη του γεγονότος ότι οι εγγυήσεις που προσφέρει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση — όπως διαβεβαίωσε η Επιτροπή — είναι ανώτερες από αυτές των εθνικών συστημάτων και κυρίως του ιταλικού, καθώς επίσης του γεγονότος ότι η πείρα η οποία έχει αποκτηθεί από τη θέση σε ισχύ της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως — η Επιτροπή το κατέδειξε λεπτομερώς — απέδειξε ότι η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση είναι ικανοποιητική, κατ' ανάγκη συνάγεται ότι οι συστηματικοί έλεγχοι κατά την εισαγωγή δεν είναι ούτε αναγκαίοι ούτε δικαιολογημένοι. Επ' αυτού υπενθυμίζω κυρίως τη διαπίστωση που έγινε στην υπόθεση 8/74 (PROCUREUR DU ROI κατά BENOIT και GUSTAVE DASSONVILLE, απόφαση της 3.7.1974, Slg. 1974, σ. 853), κατά την οποία τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν ορισμένα μέτρα ικανά να περιορίζουν το εμπόριο, εφόσον δεν υπάρχει κοινοτικό σύστημα. Εξάλλου, η Επιτροπή ορθώς προβάλλει ότι οι επιβαρύνσεις που θεσπίζονται με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση για τα εξαγόμενα προϊόντα, στις οποίες δεν υπόκεινται τα εμπορεύματα τα προοριζόμενα για την εσωτερική αγορά, εμφανίζονται στην πραγματικότητα ως δικαιολογούμενες μόνο κατά το μέτρο που γίνεται δεκτή η υποχρέωση αρχής των κρατών μελών να αναγνωρίζουν τα πιστοποιητικά υγειονομικού ελέγχου που εκδίδουν τα άλλα κράτη μέλη.

Εξάλλου, το βάσιμο του αποτελέσματος αρχής που αποκτήθηκε ώς τώρα δεν αμφισβητείται, κυρίως σε σχέση με το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού συστήματος, καθώς και τις ειδικές διατάξεις των οδηγιών των οποίων γίνεται επίκληση. Η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρθηκε σε αυτές, υποστηρίζοντας ότι η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση δεν ήταν πλήρης, ότι επέτρεπε ρητά ορισμένους περιορισμούς στις εισαγωγές και ότι η πρακτική είχε εξάλλου αποδείξει ότι η ορθή εφαρμογή της δεν ήταν πάντοτε εξασφαλισμένη.

Υπό την έννοια αυτή, πρέπει ασφαλώς να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 6 της οδηγίας 64/432 και το άρθρο 5 της οδηγίας 64/433 εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να απαγορεύουν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την εισαγωγή στο έδαφός τους ζώων του βοείου και χοιρείου είδους ή κρεάτων, και ότι αυτό προϋποθέτει τη διενέργεια ελέγχων στα σύνορα. Είναι επίσης αληθές ότι, κατά το άρθρο 8, η οδηγία 64/432 δεν θίγει ορισμένες εθνικές διατάξεις που αναφέρονται, για παράδειγμα, στα βοοειδή στα οποία χορηγήθηκαν αντιβιοτικά, και, κατά το άρθρο 6 της οδηγίας 64/433, δεν θίγονται επίσης από την οδηγία άλλες εθνικές διατάξεις που αφορούν την εισαγωγή μικρών τεμαχίων κρέατος, τη θεραπεία ζώων σφαγής με ορισμένες ουσίες ή τον έλεγχο που αποβλέπει στην ανακάλυψη τριχινών στα χοίρεια κρέατα. Τέλος, ευσταθεί επίσης ο ισχυρισμός ότι οι οδηγίες περιλαμβάνουν ορισμένες ρήτρες διασφαλίσεως. Προβλέπουν, για παράδειγμα, το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432, ότι κράτος μέλος μπορεί, αν υπάρχει κίνδυνος μεταδόσεως ζωικών ασθενειών από την εισαγωγή στο έδαφός του βοοειδών ή χοίρων καταγωγής άλλου κράτους μέλους, να λάβει ορισμένα μέτρα. Εξάλλου, επιτρέπουν στα κράτη μέλη — όπως το άρθρο 4 της οδηγίας 64/433 — να μην επιτρέπουν την εισαγωγή στο έδαφός τους νωπών κρεάτων που προέρχονται από ορισμένα σφαγεία ή εργαστήρια τεμαχισμού.

Επ' αυτού πάντως πρέπει, αφενός, να φέρεται κατά νου το γεγονός ότι κατά τις διατάξεις αυτές δικαιολογούνται μόνον οι ειδικοί έλεγχοι που διενεργούνται υπό ορισμένες περιστάσεις, και όχι οι γενικοί έλεγχοι. Τα μέτρα αυτά πρέπει εξάλλου να μπορούν να στηρίζονται, για παράδειγμα, όσον αφορά την εμφάνιση ασθενειών ή την παράβαση κοινοτικών διατάξεων από το κράτος εξαγωγής, σε συγκεκριμένες ενδείξεις. Κατά τη γνώμη μου, αυτό προκύπτει από την απόφαση που εκδόθηκε στην υπόθεση 4/75, όπου το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι έπρεπε να υπάρχουν λόγοι να πιστεύεται, βάσει της κτηθείσας πείρας, ότι υπήρχαν ορισμένοι κίνδυνοι ελλείψει ελέγχων κατά την εισαγωγή. Εξάλλου, πρέπει να υποτεθεί ότι οι έλεγχοι πρέπει να περιορίζονται στην εξέταση δειγμάτων, τούτο δε προς τήρηση της αρχής κατά την οποία οι περιορισμοί στις συναλλαγές πρέπει να διατηρούνται σε όσο το δυνατό στενότερα όρια. Τέλος, πρέπει να παρατηρηθεί — και αυτό αφορά την εφαρμογή των αναφερόμενων ρητρών διασφαλίσεως, όπως για παράδειγμα το άρθρο 8 της οδηγίας 64/432 — ότι παρόμοια μέτρα περιορίζονται σε εξαιρετικές καταστάσεις και ότι δεν μπορούν να έχουν παρά προσωρινό χαρακτήρα. Επιπλέον, τα μέτρα αυτά προϋποθέτουν την τήρηση μιας κοινοτικής διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας η κτηνιατρική επιτροπή, που δημιουργήθηκε με την απόφαση του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968, διαδραματίζει ένα ρόλο, η δε Επιτροπή και το Συμβούλιο έχουν αρμοδιότητα να λαμβάνουν αποφάσεις. Τέλος, δεν θα παραλείψω να υπομνήσω ότι, σχετικά, έχει επίσης σημασία η τήρηση της απαγόρευσης των διακρίσεων, δηλαδή ότι εγχώρια και εισαγόμενα προϊόντα πρέπει κατ' αρχήν να τυγχάνουν της ίδιας μεταχειρίσεως.

γ) Έτσι, δεν μπορεί πράγματι παρά να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα επίδικα στην κύρια δίκη μέτρα ελέγχου πρέπει να θεωρηθούν ως μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών και, επομένως, ως ασυμβί-

βαστα με τις διατάξεις της Συνθήκης. Πρέπει, εξάλλου, να προστεθεί ότι — επειδή το ζήτημα αυτό αναφέρθηκε επίσης στο πλαίσιο της πρώτης ομάδας ερωτημάτων — η απαγόρευση όσον αφορά τα προϊόντα που καλύπτονται από κοινές οργανώσεις αγοράς άρχισε να ισχύει από την ημερομηνία που καθορίζεται στους κανονισμούς περί των οργανώσεων αγοράς. Εκκινώντας από την ιδέα ότι εθνικοί έλεγχοι δικαιολογούνταν βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης πριν από τη θέσπιση της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως την οποία επανειλημμένως ανέφερα, πρέπει εν πάση περιπτώσει να υποτεθεί ότι το προαναφερόμενο αποτέλεσμα παράχθηκε κατά το χρόνο θεσπίσεως εθνικών διατάξεων συμφώνων με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, ειδάλλως το αργότερο κατά τη λήξη των προθεσμιών που οι οδηγίες του Συμβουλίου είχαν καθορίσει για την εναρμόνιση των σχετικών υγειονομικών εθνικών διατάξεων.

2. Το δεύτερο ερώτημα που θα εξετάσω τώρα, ήτοι το αν συμβιβάζονται με τη Συνθήκη τα τέλη που εισπράττονται στα σύνορα για κτηνιατρικούς ελέγχους, δεν θα με απασχολήσει επί πολύ, καθόσον υποβλήθηκε μόνο για την περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα.

Σχετικά, υπενθυμίζω τον ορισμό των επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς εισαγωγικούς δασμούς που δόθηκε επανειλημμένως με τη νομολογία, κυρίως δε το ότι ελάχιστη σημασία έχει το ζήτημα — και το σημείο αυτό τονίστηκε στην υπόθεση 63/74 — για ποιους σκοπούς χρησιμοποιούνται οι επιβαρύνσεις και αν εισπράττονται προς όφελος του κράτους. Το ότι ο ορισμός αυτός ισχύει για την προκειμένη περίπτωση επιβεβαιώνεται ήδη από το γεγονός ότι οι συστηματικοί έλεγχοι, που διενεργούνται στα σύνορα, και για τους οποίους εισπράττονται τα τέλη, πρέπει να θεωρηθούν ως παράνομοι. Η νομολογία εξάλλου — υπόθεση 29/72, S.P.A. MARIMEX κατά Ιταλικού Υπουργείου Οικονομικών, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1972, Slg. 1972, σ. 1318 — κατέστησε ήδη σαφές ότι, καίτοι το άρθρο 36 της Συνθήκης δεν εμποδίζει τους υγειονομικούς ελέγχους, αντίθετα η επιβολή τελών δεν καλύπτεται από τη διάταξη αυτή.

Πάντως, σ' αυτό μπορώ να προσθέσω τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

— Η είσπραξη τελών δεν βρίσκει ασφαλώς δικαιολογία στο επιχείρημα κατά το οποίο το τέλος συνιστά την αντιπαροχή παρασχεθείσας από τη διοίκηση υπηρεσίας στον εισαγωγέα. Σχετικά, το ουσιώδες κρίθηκε με την υπόθεση 87/75 (CONCERIA DANIELE BRESCIANI κατά Ιταλικού Υπουργείου Οικονομικών, απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1976, Slg. 1976, σ. 139), όπου διασαφηνίστηκε ότι τέτοιοι υγειονομικοί έλεγχοι διενεργούνταν προς το γενικό συμφέρον και ότι ενδεικνύόταν συνεπώς να φέρει το κοινωνικό σύνολο τις χρηματικές επιβαρύνσεις που απορρέουν από τους ελέγχους αυτούς.

— Τα επίδικα τέλη δεν μπορούν να δικαιολογηθούν ούτε από τον ισχυρισμό ότι τα εγχώρια προϊόντα πλήττονται επίσης από τέτοιες επιβαρύνσεις, δηλαδή ότι δεν έχει εν προκειμένω εφαρμογή το άρθρο 13 της Συνθήκης ή τα αντίστοιχα άρθρα των κανονισμών που διέπουν τις κοινές οργανώσεις αγοράς αλλά αντίθετα εφαρμόζεται το άρθρο 95 της Συνθήκης. Επ' αυτού, έχει σημασία να υπομνηστεί η διαπίστωση που έγινε πιο πάνω, κατά την οποία τα εγχώρια προϊόντα δεν υπόκεινται προφανώς σε όμοιους ελέγχους και ότι οι έλεγχοι που διενεργούνται εντός της χώρας, κατά το μέτρο που υπάρχουν, προστίθενται στους ελέγχους κατά την εισαγωγή, δηλαδή ότι καταλήγουν σε διπλή φορολογική επιβάρυνση των εισαγομένων προϊόντων. Εξάλλου, φαίνεται ότι τα τέλη που εισπράττονται εντός της χώρας εισπράττονται για υπηρεσίες που αποβλέπουν σε διαφορετικούς στόχους

και ότι πλήττουν την παραγωγή σε άλλο στάδιο· φαίνεται δε ότι τα κριτήρια επιβολής τους διαφέρουν από εκείνα που έχουν εφαρμογή στους ελέγχους κατά την εισαγωγή. Με άλλα λόγια — και αναφέρομαι σχετικά στη διατύπωση των αποφάσεων στις υποθέσεις 29/72 και 87/85 — δεν τίθεται καν ζήτημα να θεωρηθούν τα εισπραττόμενα για τους ελέγχους των εισαγωγών τέλη ως εμπίπτοντα σε γενικό σύστημα εσωτερικών τελών που πλήττει συστηματικά και σύμφωνα με πανομοιότυπα ή παρόμοια κριτήρια τα εγχώρια και τα εισαγόμενα προϊόντα.

Κατά συνέπεια, τα επίδικα στην κύρια δίκη τέλη πρέπει να χαρακτηριστούν ως επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς εισαγωγικούς δασμούς, πράγμα που, κατά τη Συνθήκη και τις κρίσιμες διατάξεις που διέπουν τις κοινές οργανώσεις αγοράς, αποδεικνύει τον παράνομο χαρακτήρα τους.

3. Επομένως, στα ερωτήματα που υπέβαλε ο PRETORE της SUSA μπορούν να δοθούν οι ακόλουθες απαντήσεις:

α) Η υποχρέωση υποβολής του κρέατος και των ζώων που προορίζονται για το ενδοκοινοτικό εμπόριο και καλύπτονται από τις οδηγίες περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών στον υγειονομικό τομέα σε συστηματικό υγειονομικό έλεγχο κατά την εισαγωγή τους σε κράτος μέλος συνιστά μέτρο που έχει ισοδύναμα αποτελέσματα προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, απαγορευόμενο από τα άρθρα 30 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ και μη δικαιολογούμενο από το άρθρο 36 της Συνθήκης. Για τα προϊόντα που καλύπτονται από κοινή οργάνωση αγοράς, η απαγόρευση αυτή εφαρμόζεται κατ' αρχήν από την ημερομηνία την οριζόμενη στους κανονισμούς με τους οποίους θεσπίστηκε η κοινή οργάνωση αγοράς.

β) Χρηματική επιβάρυνση επιβαλλόμενη μονομερώς από κράτος μέλος, η οποία πλήττει τα προϊόντα στο πλαίσιο του ενδοκοινοτικού εμπορίου λόγω υγειονομικού ελέγχου που διενεργείται κατά τη διέλευση από τα σύνορα, συνιστά φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς εισαγωγικούς δασμούς.