ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 68/86 *

I — Πραγματικά περιστατικά

Η οδηγία 81/602 του Συμβουλίου, της 31ης Ιουλίου 1981, περί απαγορεύσεως ορισμένων ουσιών με ορμονική ή θυρεοστατική δράση (ΕΕ L 222, σ. 32) εκδόθηκε βάσει της Συνθήκης ΕΟΚ « και ιδίως τα άρθρα 43 και 100 ». Η πρόταση της Επιτροπής ανέφερε μόνο το άρθρο 43. Το άρθρο 3 της οδηγίας απαγορεύει, χωρίς εξαίρεση, τη διάθεση στην αγορά, με σκοπό τη χορήγησή τους σε ζώα κάθε είδους, ορισμένων ουσιών με ορμονική δράση. Το άρθρο 2 της οδηγίας, « με την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 5 », υποχρεώνει τα κράτη μέλη να απαγορεύσουν τη χορήγηση ορισμένων ουσιών στα ζώα εκμεταλλεύσεως. Κατά το άρθρο 4, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέψουν τη χορήγηση ορισμένων ουσιών με σκοπό τη θεραπευτική αγωγή.

Το άρθρο 5 προβλέπει:

« Το Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, αποφασίζει ομόφωνα, το συντομότερο δυνατόν, περί της χορηγήσεως στα ζώα εκμεταλλεύσεως οιστραδιόλης 17/β, προγεστερόνης, τεστοστερόνης, τρεμπολόνης και ζερανόλης με σκοπό την πάχυνση.

Μέχρι να ληφθεί αυτή η απόφαση, εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι ισχύουσες εθνικές ρυθμίσεις καθώς και οι διακανονισμοί που έχουν συναφθεί από τα κράτη μέλη σχετικά με τις ουσίες αυτές τηρώντας συγχρόνως τις γενικές διατάξεις της Συνθήκης, με την επιφύλαξη πρωτοβουλιών που λαμβάνονται σύμφωνα με κοινοτική διαδικασία για την προσέγγισή τους.

Τα κράτη μέλη δεν δύνανται, κατά τη διάρκεια της εν λόγω μεταβατικής περιόδου, να επιτρέψουν τη χρήση νέων ουσιών. »

Κατά το άρθρο 7, « το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα επί προτάσεως της Επιτροπής » θεσπίζει τις λεπτομέρειες και τα της χρηματοδοτήσεως του ελέγχου για την εφαρμογή της οδηγίας.

Στις 16 Ιουλίου 1985 το Συμβούλιο, αναφερόμενο στα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης ΕΟΚ, εξέδωσε την οδηγία 85/358 με την οποία συμπληρώθηκε η οδηγία 81/602 (ΕΕ L 191, σ. 46). Η οδηγία 85/358 ρυθμίζει τα ζητήματα που αναφέρονται στο άρθρο 7 της οδηγίας 81/602. Στο άρθρο 14, δεύτερη παράγραφος, ορίζει ότι η ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, που προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας 81/602, θα πρέπει να ληφθεί πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1985.

Το άρθρο 8 της οδηγίας 81/602 προβλέπει:

« Το αργότερο την 1η Ιουλίου 1984, η Επιτροπή θα υποβάλει στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με την εμπειρία που έχει αποκτηθεί και την επιστημονική εξέλιξη, θα συνοδεύεται δε, ενδεχομένως, από προτάσεις στις οποίες θα λαμβάνεται υπόψη αυτή η εξέλιξη. »

Κατ' εφαρμογή του άρθρου αυτού, η Επιτροπή συγκρότησε επιστημονική ομάδα για τη μελέτη των αναβολικών στην παραγωγή των ζώων με το καθήκον να προσδιορίσει αν η χορήγηση στα ζώα, με σκοπό την πάχυνση, των πέντε ουσιών με ορμονική δράση που ανα-

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

φέρονται στο άρθρο 5 της οδηγίας 81/602 είναι βλαβερή για την υγεία. Το 1982 η ομάδα υπέβαλε την έκθεσή της τονίζοντας ότι η χρήση των τριών πρώτων από τις αναφερόμενες ουσίες (των «φυσικών» ορμονών) δεν είναι καθόλου βλαβερή για την υγεία του καταναλωτή εφόσον χρησιμοποιούνται υπό τις κατάλληλες συνθήκες. Σχετικά με τις λοιπές ουσίες (τις «συνθετικές» ορμόνες) η ομάδα τόνισε ότι ελλείπουν ορισμένα στοιχεία και ότι πρέπει να ζητηθούν και άλλες πληροφορίες.

Στις 13 Ιουνίου 1984 η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση οδηγίας στηριζόμενη στο άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ, περί τροποποιήσεως της οδηγίας 81/602 (ΕΕ C 170, σ. 4). Με βάση την έκθεση της επιστημονικής ομάδας την οποία είχαν μελετήσει διάφορες επιτροπές, η πρόταση προβλέπει στο άρθρο 1 την τροποποίηση του άρθρου 5 της οδηγίας 81/602 κατά τρόπο ώστε να επιτρέπεται η χρήση φυσικών ορμονών με σκοπό την πάχυνση υπό συγκεκριμένες συνθήκες. Κατά τη νέα παράγραφο 5 του άρθρου 5, το ζήτημα της ενδεχόμενης άδειας για τη χορήγηση συνθετικών ορμονών θα κρινόταν με μεταγενέστερη απόφαση του Συμβουλίου που θα λαμβανόταν με ειδική πλειοψηφία και με πρόταση της Επιτροπής.

Στις 13 Δεκεμβρίου 1984, η Οικονομική και Κοινωνική Ειπτροπή διατύπωσε γνώμη επί της προτάσεως αυτής (ΕΕ 1985, C 44, σ. 14). Στη γνώμη αυτή υποστηρίζεται ότι η πρόταση πρέπει να απορριφθεί και να μην τροποποιηθούν οι διατάξεις της οδηγίας 81/602 έως ότου εξεταστούν διεξοδικότερα τα επιστημονικά αποδεικτικά στοιχεία (παράγραφος 1), δεδομένου ότι η συμπληρωματική έκθεση της επιστημονικής ομάδας σχετικά με τις συνθετικές ορμόνες προβλέπεται να υποβληθεί στο τέλος του έτους (παράγραφος 3). Η γνώμη αναφέρει επίσης ότι εν αναμονή ενιαίας για όλη την Κοινότητα ρύθμισης, πρέπει να ληφθούν κοινοτικά μέτρα βάσει των οποίων να γίνεται διάκριση μεταξύ των προϊόντων που παράγονται με ή χωρίς τη χρήση αναβολικών (παράγραφος 13).

Στις 3 Απριλίου 1985 η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο τροποποίηση της προτάσεώς της (ΕΕ C 106, σ. 7), που προέβλεπε την προσθήκη ενός άρθρου με σκοπό να διευκολύνεται ο διαχωρισμός των προϊόντων που παράγονται με ή χωρίς την προσθήκη αναβολικών.

Στις 11 Οκτωβρίου 1985, το Κοινοβούλιο εξέδωσε ψήφισμα επί της προτάσεως της Επιτροπής (ΕΕ C 288, σ. 158). Το Κοινοβούλιο υπογράμμισε ότι για να προστατευθεί ο καταναλωτής, πρέπει να τεθούν με κανονισμό ενιαίοι κανόνες (παράγραφος 2). Το Κοινοβούλιο εξέφρασε την ευαρέσκειά του για την πρόταση απαγορεύσεως των συνθετικών ορμονών ελλείψει επαρκών αποδείξεων για το ότι είναι αβλαβείς (παράγραφος 6) αλλά δεν ενέκρινε την τροποποίηση που αποβλέπει στο να επιτρέπονται οι τρεις φυσικές ορμόνες μόνο για θεραπευτικούς σκοπούς (παράγραφος 7).

Όταν έλαβε το ψήφισμα αυτό, η Επιτροπή ματαίωσε τη σύνοδο της επιστημονικής ομάδας που προβλεπόταν για τις 30 Οκτωβρίου 1985. Το προσφεύγον συνάγει από ένα έγγραφο που απηύθυνε στις 23 Σεπτεμβρίου 1985 ο πρόεδρος της επιστημονικής ομάδας στην Επιτροπή και από το συνημμένο σχέδιο εκθέσεως ότι η σύνοδος της 30ής Οκτωβρίου 1985 θα κατέληγε πιθανώς στην κατάρτιση εκθέσεως που θα έκρινε αβλαβείς τις συνθετικές ορμόνες.

Στις 31 Οκτωβρίου 1985 ο βρετανός Υπουργός Γεωργίας, Αλιείας και Τροφίμων, Jopling, απηύθυνε επιστολή στον Αντιπρόεδρο της Επιτροπής, Andriessen, με την οποία εκφράζει την «έκπληξη» και την «ανησυχία» του για τη ματαίωση της συνόδου της επιστημονικής ομάδας καθώς και την ελπίδα ότι η Επιτροπή θα αναθεωρήσει την απόφασή της.

Χωρίς να συγκαλέσει και πάλι την επιστημονική ομάδα (όπως ανέφερε απαντώντας εγγράφως σε ερώτηση του Δικαστηρίου, η Επιτροπή θεώρησε περιττή μια ακόμα σύνοδο της ομάδας αυτής αφού πλέον είχε αποφασίσει να ακολουθήσει τις συστάσεις του Κοινοβουλίου), η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο το Νοέμβριο 1985 (στις 19 Νοεμβρίου κατά το προσφεύγον, στις 8 κατά το Συμβούλιο), ως «τροποποίηση της προτάσεως οδηγίας», «σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 149, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ», σχέδιο κανονισμού του Συμβουλίου περί απαγορεύσεως ορισμένων ουσιών με ορμονική και θυρεοστατική δράση (ΕΕ C 313, σ. 4). Χωρίς να αναφέρεται ρητά, το εν λόγω σχέδιο κανονισμού υποτίθεται ότι στηρίχθηκε στο άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ και όχι στο άρθρο 100 το οποίο αναφέρεται μόνο σε οδηγίες. Το σχέδιο προέβλεπε την απαγόρευση των φυσικών ορμονών, με εξαίρεση τη χορήγησή τους για θεραπευτικούς σκοπούς, και την απόλυτη απαγόρευση των συνθετικών ορμονών. Το Συμβούλιο συζήτησε το σχέδιο κατά τη σύνοδο της 19ης Νοεμβρίου 1985. Δεν ζητήθηκε η επί του σχεδίου αυτού γνώμη του Κοινοβουλίου ούτε της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

Στις 18 Δεκεμβρίου 1985, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο, «δυνάμει του άρθρου 149, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ», τροποποιημένη πρόταση οδηγίας περί απαγορεύσεως της χρησιμοποιήσεως ορισμένων ουσιών με ορμονική δράση στην κτηνοτροφική παραγωγή (ΕΕ C 351, σ. 13). Η πρόταση αυτή, που στηρίζεται αποκλειστικά στο άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ, λαμβάνει ως αφετηρία την απόλυτη απαγόρευση των ορμονών (άρθρο 2) αλλά προβλέπει στο άρθρο 3 μια ειδική διαδικασία για την κατάρτιση πίνακα των ορμονών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για θεραπευτικούς σκοπούς. Η εγγραφή των συνθετικών ορμονών στον πίνακα αυτό εξαρτάται από έγκριση του Συμβουλίου, αποφαινόμενου με ειδική πλειοψηφία, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής.

Στις 19 Δεκεμβρίου 1985 τα μέλη του Συμβουλίου κλήθηκαν να εξετάσουν την πρόταση της Επιτροπής βάσει ενός γαλλικού κειμένου μόνο. Κατά τη σύνοδο αυτή η Επιτροπή πρότεινε τις τελευταίες τροποποιήσεις [έγγρ. COM(85) 832 τελικό]. Το Συμβούλιο αποφάσισε να εκδώσει την οδηγία με έγγραφη διαδικασία πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1985, με δύο αντίθετες ψήφους, του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας.

Η διαδικασία αυτή ρυθμίζεται από το άρθρο 6, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/002, σ. 122):

«Οι αποφάσεις του Συμβουλίου σχετικά με επείγουσα υπόθεση δύνανται να ληφθούν διά γραπτής ψηφοφορίας αν για το θέμα αυτό όλα τα μέλη του Συμβουλίου αποδέχονται μία τέτοια διαδικασία.»

Στις 23 Δεκεμβρίου 1985 ο γενικός γραμματέας του Συμβουλίου ζήτησε με τηλετύπημα από το βρετανό Υπουργό Γεωργίας, την ψήφο του Ηνωμένου Βασιλείου υπέρ της επίδικης οδηγίας κατά τη γραπτή διαδικασία, πριν από τις 30 Δεκεμβρίου 1985 και ώρα 16.00. Με το από 31 Δεκεμβρίου 1985 έγγραφο προς το γενικό γραμματέα του Συμβουλίου η Μόνιμη Αντιπροσωπεία του Ηνωμένου Βασιλείου επανέλαβε, για λογαριασμό του Υπουργού Γεωργίας, ότι το Ηνωμένο Βασίλειο αντιτίθεται και στην εφαρμογή της γραπτής διαδικασίας και στην ίδια την οδηγία με κύριους λόγους το μη πλήρες νομικό έρεισμα, το ασυμβίβαστο προς τις οδηγίες 81/602 και 85/358 και την έλλειψη επιστημονικών αποδεικτικών στοιχείων που δικαιολογούν την απαγόρευση των εν λόγω ορμονών.

Την ίδια ημέρα, 31 Δεκεμβρίου 1985, η επίδικη οδηγία κοινοποιήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο ως ψηφισθείσα με την έγγραφη διαδικασία.

Η οδηγία αυτή, 85/649 του Συμβουλίου, της 31ης Δεκεμβρίου 1985, για την απαγόρευση της χρησιμοποίησης ορισμένων ουσιών με ορμονική δράση στην κτηνοτροφική παραγωγή (ΕΕ L 382, σ. 228), στηρίζεται στη Συνθήκη ΕΟΚ «και ιδίως το άρθρο 43» και αναφέρεται στην «πρόταση της Επιτροπής» χωρίς άλλη διευκρίνιση. Το άρθρο 2 απαγορεύει τη χορήγηση φυσικών ορμονών με εξαίρεση τη χρησιμοποίησή τους μόνο για θεραπευτικούς σκοπούς και απαγορεύει απολύτως τις συνθετικές ορμόνες.

II — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

Η προσφυγή του Ηνωμένου Βασιλείου πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 10 Μαρτίου 1986.

Με Διάταξη της 3ης Οκτωβρίου 1986 το Δικαστήριο έκανε τύπος δεκτή την παρέμβαση της μεν Επιτροπής προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου, του δε Βασιλείου της Δανίας προς στήριξη των αιτημάτων του προσφεύγοντος.

Η έγγραφη διαδικασία εξελίχθηκε ομαλά.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Οι διάδικοι κλήθηκαν να απαντήσουν εγγράφως σε ορισμένες ερωτήσεις και το Συμβούλιο να θέσει στη διάθεση του Δικαστηρίου ορισμένα έγγραφα. Οι διάδικοι ανταποκρίθηκαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

Το *προσφεύγον* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την οδηγία του Συμβουλίου της 31ης Δεκεμβρίου 1985 για την απαγόρευση της χρησιμοποίησης ορισμένων ουσιών με ορμονική δράση στην κτηνοτροφική παραγωγή και

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

Η *κυβέρνηση του Βασιλείου της Δανίας*, παρεμβαίνουσα, υποστηρίζει τα αιτήματα του προσφεύγοντος.

Το *Συμβούλιο* και η παρεμβαίνουσα *Επιτροπή* ζητούν από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη και να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Το *προσφεύγον* στηρίζει την προσφυγή σε διάφορους ισχυρισμούς: έλλειψη νομικού ερείσματος, σχετική έλλειψη αιτιολογίας, διαδικαστικές πλημμέλειες και έλλειψη ουσιαστικής δικαιολογήσεως της οδηγίας.

1. *Ως προς το νόμιμο έρεισμα*

Το *προσφεύγον* υποστηρίζει ότι η οδηγία 85/649 έπρεπε να στηρίζεται όχι μόνο στο άρθρο 43 (κοινή γεωργική πολιτική) αλλά και στο άρθρο 100 (προσέγγιση των νομοθεσιών) της Συνθήκης ΕΟΚ, με συνέπεια το ότι ήταν απαραίτητη η ομόφωνη απόφαση που προβλέπει το άρθρο 100, ενώ το άρθρο 43 προβλέπει απόφαση με ειδική πλειοψηφία.

Βεβαίως η οδηγία έχει στόχους που ανάγονται στη γεωργία, κυρίως όμως αποβλέπει στην προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών ενόψει της προστασίας των συμφερόντων και της υγείας των καταναλωτών. Ο στόχος αυτός προκύπτει και από την ίδια την οδηγία (πρώτη αιτιολογική σκέψη) και από την προηγούμενη νομοθεσία στον ίδιο τομέα καθώς και από τα προπαρασκευαστικά κείμενα. Η πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 81/602, η οποία

στηρίζεται και στο άρθρο 43 και στο άρθρο 100 της Συνθήκης, αναφέρεται στους κινδύνους για την υγεία του καταναλωτή ενώ το άρθρο 5 προβλέπει ομόφωνη απόφαση όσον αφορά ορισμένες ορμόνες (πρώτη παράγραφος) και προσέγγιση των νομοθεσιών (δεύτερη παράγραφος), που εξέρχεται του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 43 της Συνθήκης. Η οδηγία 85/358, που εκδόθηκε ομόφωνα επίσης βάσει των εν λόγω δύο άρθρων και μνημονεύει και αυτή στο άρθρο 14 ότι η τελική απόφαση λαμβάνεται ομόφωνα δείχνει ότι πρόκειται για προσέγγιση των νομοθεσιών.

Όσον αφορά τις προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας 85/649, το προσφεύγον επικαλείται την πρόταση της Επιτροπής της 13ης Ιουνίου 1984 (οι αιτιολογικές σκέψεις της οποίας αναφέρονται επανειλημμένα στην προστασία της υγείας των ανθρώπων και στην προσέγγιση των νομοθεσιών), τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και το ψήφισμα του Κοινοβουλίου, που επίσης υπογραμμίζουν την κατεύθυνση της προστασίας της υγείας των ανθρώπων και των συμφερόντων των καταναλωτών.

Όμως οι κατευθύνσεις αυτές είναι άσχετες με το άρθρο 43 της Συνθήκης. Εμπίπτουν στο άρθρο 100 (βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαρτίου 1980, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 91/79, ECR 1980, σ. 1099).

Κατά το προσφεύγον, οι δύο διακριτοί στόχοι (γεωργικοί στόχοι αφενός και προσέγγιση των νομοθεσιών στον τομέα της υγείας των ανθρώπων και της προστασίας των καταναλωτών αφετέρου) είναι ουσιώδους σημασίας για την οδηγία η οποία έπρεπε επομένως να στηρίζεται και στο άρθρο 43 και στο άρθρο 100. Αυτό επιβεβαιώνει και η πρακτική του Συμβουλίου το οποίο λαμβάνει τα δύο αυτά άρθρα ως βάση των οδηγιών στον τομέα της γεωργίας που αφορούν και την προσέγγιση των νομοθεσιών. Το προσφεύγον παραθέτει διάφορα παραδείγματα από το χρονικό διάστημα 1964 ώς 1982.

Η περίπτωση διαφέρει από την υπόθεση 138/78 (απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1979, Stölting, ECR 1979, σ. 713). Όταν ένα μέτρο λαμβάνεται βάσει ενός άρθρου της Συνθήκης το οποίο έχει απλώς κάποια επίπτωση σε τομέα που ρυθμίζεται από άλλο άρθρο δεν απαιτείται να μνημονεύεται και το τελευταίο.

Το προσφεύγον αποκλείει επίσης τη λύση που συνίσταται στην αναζήτηση του άρθρου το οποίο αποτελεί τον «πρωταρχικό στόχο» ενός μέτρου, το οποίο και λαμβάνεται ως αποκλειστική βάση. Το κριτήριο αυτό είναι συγχρόνως και δύσχρηστο — διότι δεν είναι πάντα δυνατή η διάκριση μεταξύ του πρωταρχικού και του δευτερεύοντα σκοπού — και επικίνδυνο διότι είναι εύκολο να παρακαμφθούν κατ' αυτό τον τρόπο οι ειδικές διαδικασίες που προβλέπει το άρθρο το οποίο αφορά το δευτερεύοντα σκοπό.

Το *Συμβούλιο* δέχεται ότι η οδηγία αποτελεί συγχρόνως μέτρο κοινής γεωργικής πολιτικής και προσέγγισης των νομοθεσιών, φρονεί όμως ότι το άρθρο 43 της Συνθήκης αρκεί ως νόμιμο έρεισμα. Σύμφωνα με τον κανόνα της «lex specialis», το άρθρο 100 εφαρμόζεται μόνο αν δεν υπάρχει ειδική διάταξη προβλέπουσα την έκδοση οδηγιών. Το άρθρο 43 όμως αποτελεί ειδική διάταξη διότι δεν αποκλείει κανένα μέσο δράσεως και επιτρέπει τη λήψη όλων των μέτρων που είναι αναγκαία για την υλοποίηση της κοινής γεωργικής πολιτικής. Αντιθέτως το άρθρο 100 αποτελεί γενική και επικουρική διάταξη.

Όταν η Συνθήκη παρέχει στο Συμβούλιο την αρμοδιότητα να ενεργεί καθ' ορισμένο τρόπο προς πραγμάτωση κοινής πολιτικής, το Συμβούλιο υποχρεούται να ενεργήσει κατ' αυτόν τον τρόπο. Αυτό προκύπτει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

Κατά το Συμβούλιο, δηλαδή, όταν μία πράξη εκδίδεται για την επίτευξη κάποιου στόχου γεωργικής πολιτικής ή όταν ο στόχος αυτός

είναι το κύριο αντικείμενό της, η πράξη πρέπει να στηρίζεται υποχρεωτικά και αποκλειστικά στο άρθρο 43, ακόμη και αν τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την πραγμάτωση του στόχου έχουν το χαρακτήρα προσέγγισης των νομοθεσιών. Η οδηγία 85/649 αποτελεί μέτρο προσεγγίσεως κατ' ουσία οικονομικού χαρακτήρα που ελήφθη στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής. Η οδηγία αυτή διακρίνεται από το μέτρο προσεγγίσεως, η έκδοση του οποίου επιβάλλεται από την επίπτωση που έχουν οι εθνικές διατάξεις επί της κοινής πολιτικής.

Η επίδικη οδηγία, όπως προκύπτει από τον τίτλο, τις αιτιολογικές σκέψεις και το διατακτικό της αποβλέπει στους στόχους που απαριθμεί το άρθρο 39 της Συνθήκης, και συγκεκριμένα στην ορθολογική ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής [στοιχείο α)], στη σταθεροποίηση των αγορών [στοιχείο γ)], με την εξασφάλιση της ποιότητας των προϊόντων και την προσαρμογή της προσφοράς προς τη ζήτηση, στην εξασφάλιση του εφοδιασμού [στοιχείο δ)] που προϋποθέτει έμμεσα ότι τα προϊόντα είναι υγιεινά. Σε σύγκριση με τους κύριους αυτούς στόχους, ο στόχος της προστασίας των συμφερόντων και της υγείας των καταναλωτών είναι απλώς παρεπόμενος.

Η δημόσια υγεία εξάλλου δεν αποτελεί στόχο ούτε του άρθρου 100 ούτε του άρθρου 43 ούτε εμπίπτει μόνο στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η απόφαση 91/79 που επικαλείται το προσφεύγον δεν ενδιαφέρει εν προκειμένω. Το ζήτημα της κοινοτικής αρμοδιότητας στον τομέα αυτό εξετάζεται μάλλον κατά περίπτωση. Όπως προκύπτει από την απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Ιουλίου 1974 (Casagrande, 9/74, ECR 1974, σ. 773), η αρμοδιότητα που μεταβιβάζεται στην Επιτροπή δεν είναι περιορισμένη αν άπτεται ενός τομέα ο οποίος δεν εμπίπτει στις κοινοτικές αρμοδιότητες.

Το ζήτημα του προσδιορισμού του κύριου στόχου ενός μέτρου επιλύεται με τη διακριτική εξουσία που το Δικαστήριο, με την απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1979 (Stölting, 138/78, ECR 1979, σ. 713), έχει αναγνωρίσει στο Συμβούλιο, όταν αυτό ενεργεί δυνάμει των άρθρων 40 και 43 της Συνθήκης. Εξάλλου, κατά την απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1982 (Amylum, 108/81, Συλλογή 1982, σ. 3107), το Συμβούλιο μπορεί να λαμβάνει όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 39.

Το Συμβούλιο ομολογεί ότι έχει διαμορφωθεί η πρακτική να θεμελιώνονται οι παρόμοιες με την επίδικη οδηγίες και στο άρθρο 43 και στο άρθρο 100. Η πρακτική αυτή πήγασε από ένα πολιτικό συμβιβασμό που πραγματοποιήθηκε το 1964 με σκοπό να διευκολύνει την έκδοση ορισμένων οδηγιών χωρίς καθυστέρηση. Η λύση όμως αυτή δεν προδικάζει και τις μέλλουσες αποφάσεις· οι αντιπροσωπείες έχουν επιφυλάξει την πλήρη ελευθερία τους ως προς το νόμιμο έρεισμα των μελλουσών οδηγιών. Η πρακτική αυτή δηλαδή δεν εφαρμόστηκε συστηματικά και υπάρχουν οδηγίες με ανάλογους στόχους που στηρίχθηκαν μόνο στο άρθρο 43. Εξάλλου η απλή πρακτική δεν μπορεί να αντικαταστήσει τον ισχύοντα κανόνα δικαίου. Τίποτα δεν εμποδίζει την τροποποίηση της πρακτικής. Κάθε οδηγία κρίνεται σύμφωνα με τις ιδιαιτερότητές της.

Το *προσφεύγον* απαντά ότι, αν το Συμβούλιο ορθώς υποστηρίζει ότι οι οδηγίες με αποκλειστικώς ή κυρίως γεωργικούς στόχους πρέπει να στηρίζονται «υποχρεωτικά και αποκλειστικά» στο άρθρο 43, όλες οι οδηγίες του τύπου αυτού που στηρίζονται και στο άρθρο 43 και στο άρθρο 100 θα ήταν παράτυπες. Το Δικαστήριο όμως έχει συχνά αποφανθεί επί οδηγιών αυτής της κατηγορίας χωρίς ποτέ να διατυπώσει αμφιβολίες ως προς το κύρος τους (βλέπε λόγου χάρη την απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 1977, Bauhuis, 46/76, ECR 1977, σ. 5).

Εξάλλου το προσφεύγον αμφισβητεί τους ισχυρισμούς του Συμβουλίου σχετικά με τη διακριτική εξουσία όσον αφορά τα μέτρα που λαμβάνονται δυνάμει των άρθρων 40 και 43

και υποστηρίζει ότι είναι άσχετες εν προκειμένω οι αποφάσεις του Δικαστηρίου που επικαλείται το Συμβούλιο. Ο συλλογισμός του Συμβουλίου σημαίνει ότι η απόφαση ως προς το νόμιμο έρεισμα ενός μέτρου επαφίεται στη διάκρισή του· αυτό όμως δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 4 της Συνθήκης.

Όσον αφορά το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι η προστασία των συμφερόντων και της υγείας των καταναλωτών αποτελεί απλώς παρεπόμενο των κύριων στόχων, το προσφεύγον παρατηρεί ότι το Συμβούλιο αγνοεί τις ενδείξεις περί του εναντίου, και ιδίως την παρατήρηση που διατύπωσε η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή με τη γνώμη της επί της προτάσεως της Επιτροπής, ότι η πρόταση « φαίνεται να διαπνέεται κυρίως από τη θέληση να προστατευτεί η υγεία των ανθρώπων και το συμφέρον των καταναλωτών ».

Το *Συμβούλιο* απαντά ότι έλαβε υπόψη τη γνώμη αυτή, η κατ' ουσία στάθμιση της οποίας εμπίπτει όμως στην εξουσία πολιτικής εκτιμήσεως που έχει, δεδομένου ότι ο ρόλος της εν λόγω Επιτροπής είναι καθαρά συμβουλευτικός.

Η *δανική κυβέρνηση* παρατηρεί ότι αντιτάχθηκε στην εφαρμογή της έγγραφης διαδικασίας και στην έκδοση της οδηγίας διότι θεωρούσε, όπως και το προσφεύγον, ότι η οδηγία δεν είχε ορθό νόμιμο έρεισμα. Η δανική κυβέρνηση παρατηρεί ότι η εγγύηση ορισμένης ποιότητας των γεωργικών προϊόντων δεν περιλαμβάνεται στους ρητούς στόχους της γεωργικής πολιτικής που απαριθμεί το άρθρο 39 της Συνθήκης και επομένως δεν εμπίπτει στη γεωργική πολιτική υπό στενή έννοια.

Οι κανόνες που εφαρμόζονται στα γεωργικά προϊόντα δεν βρίσκονται μόνο στο κεφάλαιο περί γεωργικής πολιτικής αλλά και στις διατάξεις που προβλέπονται για την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς (άρθρο 38, παράγραφος 2, της Συνθήκης). Ήταν επομένως φυσικό για το Συμβούλιο να αποφασίσει να χρησιμοποιήσει, παράλληλα με το άρθρο 43, το άρθρο 100 ως νόμιμο έρεισμα για οδηγίες που αποβλέπουν στην ελεύθερη κυκλοφορία των γεωργικών προϊόντων λαμβάνοντας υπόψη την προστασία της ανθρώπινης υγείας. Η εν λόγω κυβέρνηση μνημονεύει διάφορες οδηγίες του τομέα αυτού που στηρίχθηκαν και στο άρθρο 43 και στο άρθρο 100. Η οδηγία 85/649 ανήκει στην ίδια κατηγορία. Σκοπός της είναι η δημιουργία ομοιόμορφων συνθηκών παραγωγής, η διευκόλυνση του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών και η αποφυγή της στρεβλώσεως των όρων του ανταγωνισμού στο πλαίσιο της προστασίας της υγείας των ανθρώπων. Οι στόχοι αυτοί δεν καλύπτονται από το άρθρο 43.

Η *Επιτροπή* φρονεί ότι η οδηγία αποβλέπει μεν μεταξύ άλλων στην προστασία των καταναλωτών και της δημόσιας υγείας πλην όμως δεν εξέρχεται από τα πλαίσια του άρθρου 39 της Συνθήκης. Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 2ας Ιουνίου 1976 (Kampffmeyer, 56 ώς 60/74, ECR 1976, σ. 711), οι στόχοι που διατυπώνονται στο άρθρο 39 πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο αρμονικό. Η αύξηση της παραγωγικότητας [στοιχείο α)] που δεν θέτει σε κίνδυνο τη σταθερότητα της αγοράς [στοιχείο γ)] δεν σημαίνει, σε περιόδο πλεονασμάτων, την αύξηση της παραγωγής αλλά τη βελτίωσή της. Για τη σταθεροποίηση των αγορών απαιτείται το άριστο της παραγωγής και όχι το μέγιστο. Θα πρέπει λοιπόν να αποφεύγεται η δημιουργία παραγωγής για την οποία δεν υπάρχει ζήτηση. Αν δεν ληφθούν υπόψη τα συμφέροντα των καταναλωτών δεν επιτυγχάνεται η σταθεροποίηση των αγορών. Η καλή ποιότητα των προϊόντων εμπίπτει επίσης στο στόχο της ασφάλειας του εφοδιασμού [στοιχείο δ)]. Επομένως η προστασία των καταναλωτών και της δημόσιας υγείας, καίτοι δεν αποτελούν καθεαυτές κοινοτικούς στόχους, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την επιδίωξη των στόχων του άρθρου 39.

Το Δικαστήριο έκρινε εξάλλου με την απόφαση της 20ής Απριλίου 1978 (Commission-

naires réunis, 80 και 81/77, ECR 1978, σ. 927, σκέψεις 35 και 36) ότι, στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής εφαρμόζονται, εκτός από τους στόχους του άρθρου 39, και οι γενικοί στόχοι του άρθρου 2 της Συνθήκης. Αλλά η « αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων » δεν είναι δυνατή χωρίς το σεβασμό των συμφερόντων των καταναλωτών, η δε « επιταχυνομένη ανύψωση του βιοτικού επιπέδου » δεν μπορεί να αγνοεί τη δημόσια υγεία.

Αντίθετα με όσα υποστηρίζει το ενάγον, με την απόφαση της 18ης Μαρτίου 1980 (Επιτροπή κατά Ιταλίας, 91/79, ECR 1980, σ. 1099) το Δικαστήριο δεν έκρινε ότι η υγεία αποτελεί στόχο του άρθρου 100. Καίτοι το άρθρο αυτό μπορεί να χρησιμεύσει για την επίτευξη της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, δεν είναι η μόνη κατάλληλη διάταξη. Η Επιτροπή επικαλείται σχετικώς την απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Νοεμβρίου 1978 (Pigs Marketing Board, 83/78, ECR 1978, σ. 2347, σκέψη 55):

« ... πρέπει να θεωρηθεί ότι οι διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν την κατάργηση των δασμολογικής και εμπορικής φύσεως εμποδίων στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της κοινής οργάνωσης των αγορών. »

Επίσης η τήρηση των κανόνων περί ανταγωνισμού είναι κάτι παραπάνω από ένας απλός σκοπός της κοινής γεωργικής πολιτικής, της οποίας αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα. Το Συμβούλιο μπορεί, δυνάμει του άρθρου 42 να ορίζει ότι οι περί ανταγωνισμού κανόνες εφαρμόζονται στον τομέα της γεωργίας, το δε άρθρο 40, παράγραφος 2, στοιχείο α), προβλέπει τους « κοινούς κανόνες ανταγωνισμού » ως μία από τις μορφές που λαμβάνει η κοινή οργάνωση των αγορών.

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι αντιβαίνει στο ευρύτατο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 43 η θεμελίωση της οδηγίας 85/649 σε άλλο νομικό έρεισμα. Η Επιτροπή μνημονεύει διάφορες άλλες οδηγίες και κανονισμούς στον τομέα της γεωργίας που στηρίζονται μόνο στο άρθρο 43 καίτοι εξυπηρετούν και άλλους σκοπούς εκτός αυτών που αναφέρει ρητά το άρθρο 39. Η ευρεία αυτή ερμηνεία του άρθρου 43 δεν στερεί σημασίας το άρθρο 100: το άρθρο αυτό εξακολουθεί να εφαρμόζεται σε κάθε μέτρο το οποίο αφορά τα γεωργικά προϊόντα που καλύπτονται από το παράρτημα ΙΙ της Συνθήκης ΕΟΚ αλλά δεν επιδιώκει στόχους γεωργικής πολιτικής.

2. *Ως προς την αιτιολογία*

Το *προσφεύγον* προβάλλει σχετική έλλειψη αιτιολογίας ως προς διάφορα σημεία.

Η οδηγία δίνει την εντύπωση ότι εκδόθηκε για την πραγματοποίηση ορισμένων στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής, πλην όμως ούτε ο τίτλος ούτε οι αιτιολογικές σκέψεις, ούτε το προοίμιό της αναφέρουν το πραγματικό της αντικείμενο, δηλαδή την προώθηση της προσέγγισης των εθνικών διατάξεων προς το συμφέρον των καταναλωτών, και δη με την προστασία της υγείας τους. Εξάλλου η οδηγία 85/649 δεν αναφέρεται καθόλου στην οδηγία 81/602 ούτε προσδιορίζει την πρόταση της Επιτροπής. Οι παραλείψεις αυτές συγκαλύπτουν το γεγονός ότι η επίδικη οδηγία είναι συμπληρωματική της οδηγίας 81/602 και, όπως και εκείνη, αποβλέπει στην επίτευξη των στόχων και του άρθρου 100 και του άρθρου 43 της Συνθήκης.

Επιπλέον η οδηγία 85/649 δεν δείχνει ότι εκδόθηκε κατόπιν υποβολής της επιστημονικής έκθεσης που προβλέπει το άρθρο 8 της οδηγίας 81/602 και δεν αναφέρει για ποιο λόγο δεν ελήφθησαν υπόψη τα πορίσματα της εκθέσεως. Οι διατάξεις που είναι προφανώς ακατάλληλες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου μπορεί να είναι παράνομες (βλέπε απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1979, Stölting, 138/78,

ECR 1979, σ. 713). Επομένως το Συμβούλιο όφειλε να εξετάσει την έκθεση προκειμένου να κρίνει μήπως η προτεινόμενη νομοθεσία ήταν προφανώς ακατάλληλη για την επίτευξη των σκοπών της και να το αναφέρει στο προοίμιο της επίδικης οδηγίας. Διαφορετικά το Δικαστήριο δεν μπορεί να ασκήσει τον προσήκοντα ένδικο έλεγχο (βλέπε απόφαση της 15ης Μαρτίου 1967, Cimenteries, 8 ώς 11/66, ECR 1967, σ. 93). Η υποχρέωση να ληφθεί υπόψη η έκθεση προκύπτει και από το ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή οφείλουν να συνεργάζονται για την πραγμάτωση των στόχων της Συνθήκης είτε πρόκειται για το άρθρο 152 της Συνθήκης είτε για το άρθρο 8 της οδηγίας 81/602.

Το *Συμβούλιο* φρονεί ότι η οδηγία 85/649 είναι επαρκώς αιτιολογημένη, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας του Δικαστηρίου όσον αφορά το άρθρο 190 της Συνθήκης, και ιδίως των αποφάσεων της 12ης Ιουλίου 1979 (Ιταλία κατά Συμβουλίου, 166/78, ECR 1979, σ. 2575) και της 30ής Σεπτεμβρίου 1982 (Roquette frères, 110/81, Συλλογή 1982, σ. 3159).

Όσον αφορά τον ισχυρισμό ότι δεν γίνεται αναφορά στην προστασία και ιδίως στην υγεία των καταναλωτών, το Συμβούλιο υπενθυμίζει την πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας:

« ... οι επιπτώσεις τους στην ανθρώπινη υγεία εκτιμώνται διαφορετικά από τις ρυθμίσεις αυτές ... »

Στην προηγούμενη νομοθεσία αναφέρεται η πέμπτη αιτιολογική σκέψη, και συγκεκριμένα στην οδηγία 72/462 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972, περί των υγειονομικών προβλημάτων και των υγειονομικών μέτρων κατά τις εισαγωγές ζώων του βοείου και χοιρείου είδους και νωπών κρεάτων προελεύσεως τρίτων χωρών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 3) και στην οδηγία 85/358.

Το Συμβούλιο ομολογεί ότι απέστη της καθιερωμένης πρακτικής καθότι παρέλειψε να προσδιορίσει επακριβώς την πρόταση της Επιτροπής. Αυτό όμως θα ήταν απραγματοποίητο και αδύνατο λόγω του ότι επρόκειτο για ολόκληρη σειρά προτάσεων όπου περιλαμβάνονται συγχρόνως διατάξεις των αρχικών προτάσεων για την οδηγία 81/602 και νέες προτάσεις με τις τροποποιήσεις τους. Εξάλλου, η έλλειψη αναφοράς στην οδηγία 81/602 ενισχύει τον αυτόνομο χαρακτήρα της επίδικης οδηγίας.

Ως προς την επιστημονική έκθεση, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι το άρθρο 8 της οδηγίας 81/602 δεν επιβάλλει υποχρέωση στο Συμβούλιο αλλά μόνο στην Επιτροπή. Το άρθρο 152 της Συνθήκης είναι άσχετο εν προκειμένω. Η ενδεχόμενη αίτηση του Συμβουλίου προς την Επιτροπή για διεξαγωγή έρευνας δεν έχει καθεαυτή δεσμευτικό αποτέλεσμα· η Επιτροπή είναι η μόνη υπεύθυνη να αποφασίζει για τη δράση την οποία θεωρεί κατάλληλη. Εν πάση περιπτώσει η έκθεση του άρθρου 8 της οδηγίας 81/602 και η έρευνα του άρθρου 152 της Συνθήκης πρέπει να θεωρηθούν απλώς ως προκαταρκτικό στοιχείο για την εκπόνηση προτάσεως από την Επιτροπή, η οποία διατηρεί ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως. Αν το Συμβούλιο είχε λάβει υπόψη την επιστημονική έκθεση, θα το είχε πράξει κατά τη διακριτική του εξουσία και πολιτική εκτίμηση. Δεν ήταν λοιπόν αναγκαία η μνεία της έκθεσης αυτής στην αιτιολογία.

Ως προς το ζήτημα ότι η οδηγία είναι προφανώς ανεπαρκής, το Συμβούλιο θεωρεί παράλογο να λαμβάνεται ως βάση μία έκθεση την οποία δεν υποχρεούνταν να λάβει υπόψη, προκειμένου να κριθεί αν η προτεινόμενη νομοθεσία ήταν προφανώς ανεπαρκής για την επιδίωξη των στόχων της. Εξάλλου το προσφεύγον δεν διευκρίνισε με συγκεκριμένα επιχειρήματα για ποιο λόγο η οδηγία πρέπει να θεωρηθεί ως προφανώς ανεπαρκής.

Το *προσφεύγον* υποστηρίζει ότι η απόφαση του Δικαστηρίου 110/81 την οποία επικαλείται το Συμβούλιο είναι άσχετη εν προκειμένω. Δεν αφορά το ζήτημα του αληθούς ή ψευδούς της αιτιολογίας αλλά το ελλιπές αυτής. Το *Συμβούλιο* δεν δέχεται αυτή τη διάκριση.

Η *Επιτροπή*, επικαλούμενη την απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Φεβρουαρίου 1984 (Rewe, 37/83, Συλλογή 1984, σ. 1229), φρονεί ότι η αιτιολογία της οδηγίας 85/649 είναι πλήρης και ακριβής. Οι αιτιολογικές σκέψεις αναφέρονται όχι μόνο στους γεωργικής φύσεως στόχους αλλά και στην υγεία των ανθρώπων. Αν έπρεπε να αναφερθούν όχι μόνο η επιστημονική έκθεση αλλά και άλλες εκθέσεις, οι αιτιολογικές σκέψεις θα περιείχαν περιττές λεπτομέρειες. Σχετικά με την ακριβή αναφορά στις προτάσεις, η Επιτροπή αναφέρει και άλλες περιπτώσεις όπου η πράξη που εκδίδει το Συμβούλιο δεν προσδιορίζει τις συχνά τροποποιημένες και μη δημοσιευμένες προτάσεις.

Η Επιτροπή προσθέτει μία γενική σκέψη την οποία συνάγει από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 15ης Σεπτεμβρίου 1982 (Kind, 106/81, Συλλογή 1982, σ. 2885) και της 31ης Μαρτίου 1971 (Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 22/70, ECR 1971, σ. 263). Οι υποχρεώσεις σχετικά με την αιτιολογία είναι λιγότερο αυστηρές έναντι των κρατών μελών παρά έναντι του ατόμου το οποίο θίγεται από κάποια κοινοτική πράξη. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο στην περίπτωση όπου, όπως εν προκειμένω, το κράτος είχε μετάσχει ενεργά στις συζητήσεις στα πλαίσια του Συμβουλίου και γνώριζε καλά τους λόγους που οδήγησαν στην έκδοση της πράξης.

3. *Ως προς την υποχρέωση ομόφωνης απόφασης του Συμβουλίου δυνάμει διατάξεως παλαιοτέρων οδηγιών*

Εκτός από την ομόφωνη λήψη αποφάσεως που επιβάλλει το άρθρο 100 της Συνθήκης ως νόμιμο έρεισμα, το *προσφεύγον* συνάγει την ίδια υποχρέωση και από το άρθρο 5 της οδηγίας 81/602 και από το άρθρο 14 της οδηγίας 85/358 που προβλέπουν ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τη χορήγηση των πέντε ορμονών που αναφέρει η οδηγία 81/649. Με τις δύο παλαιότερες οδηγίες το Συμβούλιο αποφαινόμενο ομοφώνως, ανέλαβε την υποχρέωση να λάβει ομοφώνως και άλλη απόφαση. Το προσφεύγον χωρίς να επικαλείται ρητά την αρχή του estoppel την οποία το Συμβούλιο θεωρεί ανεφάρμοστη εν προκειμένω, υποστηρίζει ότι η έκδοση της μεταγενέστερης απόφασης μόνο κατά πλειοψηφία αντιβαίνει στην αρχή της καλής πίστης και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Όταν το Συμβούλιο αναλαμβάνει την υποχρέωση να εκδώσει ομόφωνα κάποια πράξη, οι κυβερνήσεις υπολογίζουν σ' αυτή την ανάληψη υποχρεώσεως ιδίως κατά τις διαπραγματεύσεις για την επίτευξη συμφωνίας.

Ένα νομοθετικό όργανο (μια κοινοβουλευτική συνέλευση ή το Συμβούλιο) μπορεί να υποχρεωθεί να τηρήσει την υποχρέωση που ανέλαβε με παλαιότερα νομοθετήματα, να ακολουθήσει δηλαδή ιδιαίτερη διαδικασία [βλέπε υποθέσεις Attorney-General for New South Wales κατά Trethowan (1931) 44 CLR 394· Harris κατά Donges (1952) 1 TLR 1245].

Το *Συμβούλιο* ισχυρίζεται πρώτον ότι η οδηγία 85/649 δεν είναι η απόφαση στην οποία αναφέρεται στο άρθρο 5, πρώτη παράγραφος, της οδηγίας 81/602 και στο άρθρο 14 της οδηγίας 85/358. Οι διατάξεις αυτές αναφέρουν τη «χορήγηση» πέντε συγκεκριμένων ουσιών ενώ η επίδικη οδηγία προβλέπει απαγόρευση ορισμένου αριθμού ουσιών που δεν εξειδικεύονται καθώς και διατάξεις που αφορούν την εισαγωγή ζώων και κρέατος από τρίτες χώρες. Η οδηγία 85/649 αποτελεί δηλαδή μέτρο προσεγγίσεως κατά την έννοια του άρθρου 5, δεύτερη παράγραφος, της οδηγίας 81/602 και ρύθμιση περί εισαγομένων προϊόντων κατά την έννοια του άρθρου 6 της οδηγίας αυτής. Καμιά από αυτές τις διατάξεις δεν προβλέπει ομόφωνη λήψη αποφάσεως.

Το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι το ζήτημα της χορηγήσεως των πέντε ουσιών που αναφέρει η πρώτη παράγραφος του άρθρου 5 της οδηγίας 81/602 ρυθμίστηκε κατά τα ουσιώδη με τρόπο διαφορετικό από αυτόν που προβλέπει η εν λόγω διάταξη. Το Συμβούλιο όμως αποφάσισε για λόγους πολιτικής και στο πλαίσιο της διακριτικής εξουσίας του να εφαρμόσει τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 5 της οδηγίας 81/602 αντί της πρώτης. Τώρα πλέον επαφίεται στην Επιτροπή, η πρόταση της οποίας είναι αναγκαία για ενδεχόμενη μέλλουσα ενέργεια του Συμβουλίου, να συναγάγει τα συμπεράσματά της από την κατάσταση αυτή.

Το Συμβούλιο αμφισβητεί ότι διαψεύστηκε η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του προσφεύγοντος, ακόμη και αν η οδηγία 85/649 ήταν η απόφαση στην οποία αναφέρεται το άρθρο 5, πρώτη παράγραφος, της οδηγίας 81/602.

Η θεωρία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μεταφέρεται εύκολα από τη σφαίρα των ατομικών αποφάσεων στη σφαίρα των γενικών αρμοδιοτήτων ενός νομοθετικού οργάνου. Βεβαίως, η εφαρμογή της στην περίπτωση αυτή δεν αποκλείεται τελείως (βλέπε απόφαση της 5ης Ιουνίου 1973, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 81/72, ECR 1973, σ. 575). Σύμφωνα όμως με την απόφαση της 29ης Μαρτίου 1979 (NTN Toyo Bearing Company, 113/77, ECR 1979, σ. 1185), το Συμβούλιο απαγορεύεται απλώς να παρεκκλίνει από γενικό κανόνα όταν τον εφαρμόζει σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, αλλά τίποτα δεν το εμποδίζει να τροποποιήσει τον κανόνα. Αν η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επεκταθεί και στα κράτη μέλη που συμμετέχουν στις εργασίες του Συμβουλίου, τότε το τελευταίο δεν θα μπορεί πλέον να λαμβάνει νέες, καλύτερες αποφάσεις και το κοινοτικό δίκαιο δεν θα μπορεί να εξελιχθεί.

Όσον αφορά τις δύο βρετανικές δικαστικές αποφάσεις που επικαλείται το προσφεύγον, το Συμβούλιο φρονεί ότι είναι άσχετες εν προκειμένω. Στην υπόθεση Attorney-General for New South Wales κατά Trethowan, οι δεσμεύσεις της νομοθετικής εξουσίας προέρχονταν από νόμο ανώτερης τάξης, η δε υπόθεση Harris κατά Donges αφορούσε δικαιώματα συνοδευόμενα από ιδιαίτερες εγγυήσεις.

Τέλος, το Συμβούλιο χωρίς να αμφισβητεί το δικαίωμα του προσφεύγοντος να προσφύγει ενώπιον του Δικαστηρίου, εκφράζει αμφιβολίες ως προς τη ζημία που υπέστη από το γεγονός ότι η οδηγία εκδόθηκε με ειδική πλειοψηφία. Η μόνη εναλλακτική λύση ήταν να διατηρηθεί η προηγούμενη κατάσταση, ζημιογόνος για την κοινή αγορά στο σύνολό της και σε κάθε κράτος μέλος χωριστά, λόγω των εμποδίων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Ο προσφεύγων δεν έχει έννομο συμφέρον στην ακύρωση της αποφάσεως λόγω τυπικού ελαττώματος αν η ακύρωση δεν μπορεί παρά να καταλήξει, όπως εν προκειμένω, στην έκδοση άλλης απόφασης ουσιαστικά πανομοιότυπης.

Το *προσφεύγον* απαντά ότι το άρθρο 173, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να αποδείξουν ότι υπέστησαν ζημία. Ως κράτη έχουν συμφέρον στην τήρηση του νόμου από το Συμβούλιο. Το *Συμβούλιο* δεν αμφισβητεί τον ισχυρισμό αυτό.

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει το Συμβούλιο, ιδίως όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 5 της οδηγίας 81/602. Η επίδικη οδηγία υπερακοντίζει τη χορήγηση των πέντε συγκεκριμένων ουσιών. Εκτός της απαγορεύσεως των ουσιών αυτών, προβλέπει διαδικασίες για την προσθήκη και άλλων ουσιών [άρθρο 3, στοιχείο γ)], μέτρα ελέγχου της παραγωγής ουσιών με ορμονική δράση (άρθρο 4) και διατάξεις που αφορούν την εισαγωγή από τρίτες χώρες (άρθρο 6). Εξάλλου, η Επιτροπή παρατηρεί

ότι μία διάταξη όπως το άρθρο 5, πρώτη παράγραφος, της οδηγίας 81/602 όχι μόνο δεν δεσμεύει το Συμβούλιο αλλά και θα ερχόταν σε αντίθεση με τις εξουσίες που έχει η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 155 αν μπορούσε να αποκλείσει την εφαρμογή άλλων διαδικασιών.

4. *Επί της παραβάσεως του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου*

Το *προσφεύγον* φρονεί ότι η εφαρμογή της έγγραφης διαδικασίας για την έκδοση της οδηγίας 85/649 αποτελεί κατάφωρη παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου δεδομένου ότι δύο κράτη μέλη διατύπωσαν αντιρρήσεις στη χρησιμοποίηση της διαδικασίας αυτής. Αυτό συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου διότι η σύνοδος του Συμβουλίου προσφέρει σε καθένα από τα μέλη του όλα τα πλεονεκτήματα μιας άμεσης διαπραγμάτευσης η οποία έχει ιδιαίτερη βαρύτητα όταν απαιτείται ομοφωνία. Εκτός της παράβασης του άρθρου 6 υπάρχει και άλλη που προκύπτει από το ότι δεν δικαιολογήθηκε η παρέκκλιση από τη διάταξη αυτή.

Το *Συμβούλιο* παρατηρεί ότι ειδικές περιστάσεις επέτρεψαν την εφαρμογή της έγγραφης διαδικασίας παρά την αρνητική ψήφο δύο μελών του. Δεδομένου ότι η πρόταση της Επιτροπής είχε φθάσει την προηγουμένη, οι δε μεταφραστικές υπηρεσίες του Συμβουλίου είχαν μεγάλο φόρτο εργασίας λόγω της προετοιμασίας της επικείμενης προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, η σύνοδος του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1985 δεν μπόρεσε να καταλήξει σε οριστική συμφωνία. Η λύση που ακολουθείται κατά κανόνα σε τέτοιες περιπτώσεις — η εγγραφή του προς έγκριση κειμένου στην ημερήσια διάταξη μιας μεταγενέστερης συνόδου ως «θέμα Α» δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφοι 6 και 7, του εσωτερικού κανονισμού — δεν ήταν δυνατή εν προκειμένω δεδομένου ότι η προσεχής σύνοδος που ήταν και η τελευταία του 1985 προβλεπόταν για την επομένη. Αφού συμβουλεύτηκε τη νομική του υπηρεσία, το Συμβούλιο εφήρμοσε την έγγραφη διαδικασία ώστε να μπορέσει η οδηγία να εγκριθεί επίσημα σε όλες τις γλώσσες πριν από το τέλος του 1985. Το Συμβούλιο δέχεται ότι η ημερομηνία της 31ης Δεκεμβρίου 1985 που αναφέρει το άρθρο 14, δεύτερη παράγραφος, της οδηγίας 85/358 είναι απλώς ενδεικτική και επαναλαμβάνει την ερμηνεία που δίνει στη διάταξη αυτή, ότι δηλαδή η οδηγία 85/649 δεν είναι η απόφαση στην οποία αναφέρεται το εν λόγω άρθρο.

Υπό τις συνθήκες αυτές το Συμβούλιο φρονεί ότι ερμήνευσε ορθά το άρθρο 6, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού. Ο σκοπός της διάταξης αυτής, την οποία επικαλείται το προσφεύγον, που είναι να δώσει σε κάθε κράτος μέλος την ευκαιρία να ζητήσει τακτική σύνοδο για άμεση συζήτηση, επιτεύχθηκε. Το προσφεύγον είχε κάλλιστα την ευκαιρία να διατυπώσει την άποψή του λεπτομερώς ενώπιον του Συμβουλίου δύο φορές. Έτσι η αίτηση νέας συνεδριάσεως απλώς θα καθυστερούσε χωρίς λόγο τη διαδικασία και θα αποτελούσε καταστρατήγησή της.

Το Συμβούλιο φρονεί ότι η ερμηνεία που δίνει στο άρθρο 6 του εσωτερικού κανονισμού, η οποία δίνει το προβάδισμα στη « ratio legis » έναντι του γράμματος, επιρρωννύεται από διάφορες αποφάσεις του Δικαστηρίου. Το Συμβούλιο επικαλείται τις αποφάσεις της 21ης Οκτωβρίου 1970 (Lesage, 20/70, ECR 1970, σ. 861), της 30ής Οκτωβρίου 1975 (Rey Soda, 23/75, ECR 1975, σ. 1279), της 16ης Μαρτίου 1978 (Von Wüllerstorff, 7/77, ECR 1978, σ. 769) και της 29ης Μαρτίου 1984 (Buick, 25/83, Συλλογή 1984, σ. 1773).

Απαντώντας εγγράφως σε ερώτηση του Δικαστηρίου, το Συμβούλιο διευκρίνισε ότι κατά την άσκηση της διακριτικής του εξουσίας θεώρησε σκόπιμο και αναγκαίο να εγκριθεί η οδηγία πριν από το τέλος του 1985. Η ύπαρξη στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και εμποδίων στο εμπόριο καθιστούσε επείγουσα την έγκρισή της.

Το *προσφεύγον* απαντά ότι η συζήτηση της 19ης Νοεμβρίου 1985 στο Συμβούλιο αφορούσε σχέδιο της Επιτροπής της ίδιας ημερομηνίας, το οποίο διέφερε από την οδηγία που εγκρίθηκε τελικά σε πολλά σημαντικά σημεία. Τα κράτη μέλη δεν είχαν τη δυνατότητα να εξετάσουν το σχέδιο της Επιτροπής ούτε την επίδικη οδηγία. Αυτό ισχύει και για τη συζήτηση της 19ης Δεκεμβρίου επί του σχεδίου που είχε διανεμηθεί την προηγούμενη και μόνο στη γαλλική γλώσσα. Έτσι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είχε πλήρη δυνατότητα να προβάλει λεπτομερώς την άποψή του ούτε να συμβουλευτεί τις οικείες νομοθετικές και κυβερνητικές αρχές.

Το ακατάλληλο της διαδικασίας που εφαρμόστηκε αναδεικνύεται επίσης από το γεγονός ότι το κείμενο που δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα διαφέρει σε τρία σημεία από εκείνο που κοινοποιήθηκε στα κράτη μέλη.

Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου τις οποίες επικαλείται το Συμβούλιο για να δικαιολογήσει την παρέκκλιση από το γράμμα του άρθρου 6 του εσωτερικού κανονισμού προς όφελος του σκοπού του δεν επιρρωννύουν την άποψη αυτή. Απλώς επιτρέπουν, σε περίπτωση ασάφειας, μία ερμηνεία που συνάδει μάλλον προς τους σκοπούς της συγκεκριμένης πράξης παρά στο γράμμα της. Αυτό θυμίζει τον κανόνα 31 της Σύμβασης της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών. Εν προκειμένω όμως δεν υπάρχει ασάφεια.

Με την ανταπάντηση το *Συμβούλιο* φρονεί μεν ότι η σύμβαση αυτή δεν ασκεί επιρροή στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου πλην όμως θεωρεί ότι το άρθρο 31 στηρίζει το επιχείρημά του, ότι δηλαδή τα κείμενα πρέπει να ερμηνεύονται « σύμφωνα με τη συνήθη έννοια των όρων... και υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού τους ».

Εξάλλου το Συμβούλιο αμφισβητεί ότι το προσφεύγον δεν είχε την ευκαιρία να εξετάσει επαρκώς τις προτάσεις της Επιτροπής. Το σχέδιο που συζητήθηκε στις 19 Νοεμβρίου 1985 δεν διανεμήθηκε αυθημερόν αλλά στις 12 Νοεμβρίου. Μεταξύ της 19ης Νοεμβρίου και της 19ης Δεκεμβρίου 1985 πραγματοποιήθηκαν πολλές σύνοδοι ανωτάτου επιπέδου. Τα μέλη του Συμβουλίου γνώριζαν κάλλιστα τα θέματα που τους είχαν υποβληθεί. Η τελική πρόταση της Επιτροπής, που έγινε κατά τη σύνοδο της 19ης Δεκεμβρίου 1985, αντικατόπτριζε απλώς τις λεπτομερείς συζητήσεις που είχαν γίνει κατά τον προηγούμενο μήνα και αποτελούσαν το αποκορύφωμα συζητήσεων τουλάχιστον 18 μηνών στο πλαίσιο των διαφόρων υπηρεσιών του Συμβουλίου.

Εξάλλου, η γενική πολιτική συμφωνία που επιτεύχθηκε στις 19 Δεκεμβρίου 1985, παρά το ότι δεν υπήρχαν κείμενα σε άλλες γλώσσες πλην της γαλλικής, είναι ένα ακόμη στοιχείο που δικαιολογεί την εφαρμογή της έγγραφης διαδικασίας.

Όσον αφορά τις διαφορές μεταξύ του κοινοποιηθέντος και του δημοσιευθέντος κειμένου, το Συμβούλιο επικαλείται το άρθρο 191 της Συνθήκης που προβλέπει ότι « οι οδηγίες... κοινοποιούνται στους αποδέκτες τους και αποκτούν ενέργεια με την κοινοποίησή τους » (δεύτερη παράγραφος). Επομένως, μόνο το κοινοποιούμενο κείμενο συνεπάγεται έννομες υποχρεώσεις και μπορεί να χρησιμεύσει για την ερμηνεία της βουλήσεως του νομοθέτη.

Η *δανική κυβέρνηση* φρονεί ότι το Συμβούλιο υποχρεούται να σέβεται τον εσωτερικό του κανονισμό. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, είναι σαφές. Η εφαρμογή του δεν μπορεί ποτέ να θεωρηθεί ως καταστρατήγηση διαδικασίας απλώς και μόνο για το λόγο ότι ένα κοινοτικό όργανο φρονεί ότι κάποιο κράτος μέλος είχε την ευκαιρία να εκφράσει επαρκώς την άποψή του. Η αξιολόγηση αυτή του Συμβουλίου είναι ανεπίτρεπτη. Η παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού έχει τη συνέπεια ότι η πράξη που εξέδωσε το Συμβούλιο δεν κατέστη ενεργή.

5. *Ως προς το ότι δεν ζητήθηκε η γνώμη του Κοινοβουλίου και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής*

Το *προσφεύγον* υποστηρίζει ότι συντρέχει επίσης παράβαση ουσιώδους τύπου διότι το Συμβούλιο δεν ζήτησε τη γνώμη του Κοινοβουλίου επί του σχεδίου που υπέβαλε η Επιτροπή το Νοέμβριο 1985. Το σχέδιο αυτό δεν περιελάμβανε πλέον κανένα από τα άρθρα που είχε εξετάσει το Κοινοβούλιο. Υπήρχαν πολλές ουσιαστικές τροποποιήσεις σε σχέση με το κείμενο που είχε εξεταστεί (η πρόταση του Ιουνίου 1984 όπως τροποποιήθηκε τον Απρίλιο 1985) και σε σχέση με το εναλλακτικό κείμενο που πρότεινε το Κοινοβούλιο τον Οκτώβριο 1985. Δεδομένου ότι η οδηγία έπρεπε να στηρίζεται και στο άρθρο 100 της Συνθήκης, ήταν αναγκαία μία νέα διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

Το *Συμβούλιο* φρονεί ότι η νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο επί τροποποιημένης πρότασης επιβάλλεται μόνο αν οι τροποποιήσεις υπερβαίνουν το πλαίσιο της αρχικής πρότασης και αν είναι ουσιαστικές. Επικαλείται δε τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1970 (ACF Chemiefarma, 41/69, ECR 1970, σ. 661) και της 4ης Φεβρουαρίου 1982 (Battaglia, 125/79, Συλλογή 1982, σ. 297). Εν προκειμένω, οι τροποποιήσεις (απλή μεταβολή της μεθόδου επεξεργασίας των ουσιών με ορμονική δράση) παρέμειναν στα πλαίσια της αρχικής πρότασης. Επιπλέον, μία νέα διαβούλευση θα ήταν περιττή λόγω του ότι στην ουσία η Επιτροπή είχε ενσωματώσει στη νέα της πρόταση τις τροποποιήσεις που είχε προτείνει το Κοινοβούλιο. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο περιέλαβε τις περισσότερες τροποποιήσεις στο οριστικό κείμενο. Σχετικά με τις τροποποιήσεις που αναφέρει ειδικά το προσφεύγον, το Συμβούλιο παρατηρεί με λεπτομέρειες ότι κατέστησαν αναγκαίες λόγω μιας απόφασης που ελήφθη εν τω μεταξύ ή ότι αποτελούσαν τη λογική συνέπεια άλλων διατάξεων ή ότι προστέθηκαν από το Κοινοβούλιο. Εν πάση περιπτώσει καμιά δεν αποτελεί ουσιαστική τροποποίηση.

Εξάλλου, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι οι απόψεις του ενισχύονται από το γεγονός ότι ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου δεν ζήτησε νέα διαβούλευση.

Η *Επιτροπή* παρατηρεί ότι συνέταξε την τροποποιημένη πρόταση του Νοεμβρίου 1985 λαμβάνοντας υπόψη τις κύριες γραμμές του από 11 Οκτωβρίου 1985 ψηφίσματος του Κοινοβουλίου. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ενήργησε ακριβώς κατά το άρθρο 149, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης. Το να ζητείται και πάλι η γνώμη του Κοινοβουλίου επί τροποποιήσεων που λαμβάνουν υπόψη τις προτάσεις του αντιβαίνει στη διάταξη αυτή και στην ισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Στην πράξη ουδέποτε γίνεται τέτοια διαβούλευση αλλά το Κοινοβούλιο απλώς ενημερώνεται ως προς το μέτρο κατά το οποίο η Επιτροπή υιοθέτησε τις προτάσεις του.

6. *Ως προς την κατ' ουσία δικαιολόγηση της οδηγίας*

Σχετικά με την ουσία της οδηγίας, το *προσφεύγον* προβάλλει αιτιάσεις που αφορούν την αρχή της αναλογικότητας, την αδυναμία εκτελέσεως της οδηγίας και την αρχή της κοινοτικής προτίμησης.

Το Δικαστήριο έχει την αρμοδιότητα και το καθήκον να ελέγχει την ακρίβεια των εκτιμήσεων που περιέχονται στο προοίμιο μιας κοινοτικής πράξης προκειμένου να κρίνει αν οι αιτιολογικές σκέψεις της ευσταθούν κατά νόμο (βλέπε απόφαση της 1ης Ιουλίου 1965, Toepfer, 106 και 107/63, ECR 1965, σ. 525· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση 13/63, Ιταλία κατά Επιτροπής, ECR 1963, σ. 315, ιδίως σ. 369).

Το προσφεύγον υποστηρίζει ότι οι λόγοι τους οποίους επικαλείται το προοίμιο της επίδικης οδηγίας, δηλαδή η ανάγκη αποφυγής των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και των εμποδίων στις συναλλαγές δεν δικαιολογούν

νομίμως την επιβολή των προβλεπομένων υποχρεώσεων. Χωρίς την οδηγία 85/649 τα κράτη μέλη δεν θα μπορούσαν να εμποδίσουν, λόγω των άρθρων 7 και 30 της Συνθήκης, την εισαγωγή ζώων ή κρεάτων που έχουν υποστεί ορμονική επεξεργασία, ανεξάρτητα από την οικεία νομοθεσία. Διότι, όπως προκύπτει από την επιστημονική έκθεση και από το σχέδιο της δεύτερης έκθεσης, η χρησιμοποίηση των πέντε ουσιών με ορμονική δράση δεν είναι καταρχήν επικίνδυνη. Είναι δηλαδή πολύ αμφίβολο αν τα κράτη μέλη θα είχαν τη δυνατότητα να απαγορεύσουν τις εισαγωγές αυτές για λόγους προστασίας της υγείας σύμφωνα με το άρθρο 36 της Συνθήκης.

Εξάλλου, η απαγόρευση των πέντε ορμονών είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο. Αν ο σκοπός ήταν να μην παύσει κανένας την κατανάλωση κρέατος λόγω δυσπιστίας ως προς τις συνέπειες των πέντε ορμονών, θα μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα μέσα, όπως η θέσπιση κανόνων σχετικά με τη σήμανση ή τη συσκευασία του κρέατος. Το προσφεύγον επικαλείται σχετικώς την απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Οκτωβρίου 1983 (Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 124/81, Συλλογή 1983, σ. 203).

Το προσφεύγον παρατηρεί εξάλλου ότι οι υποχρεώσεις τις οποίες επιβάλλει η οδηγία 85/649 δεν επιδέχονται εκπλήρωση. Λόγω του ότι υπάρχουν φυσικές ορμόνες σε όλα τα ζώα, είναι αδύνατη η διάκριση μεταξύ κρέατος που προέρχεται από ζώα στα οποία έχουν χορηγηθεί φυσικές ορμόνες και προερχομένου από ζώα στα οποία δεν έχουν χορηγηθεί τέτοιες ορμόνες.

Τέλος, το προσφεύγον επικαλείται την αρχή της κοινοτικής προτίμησης (βλέπε άρθρο 44, παράγραφος 2, της Συνθήκης· απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Μαρτίου 1968, Bens, 5/67, ECR 1968, σ. 125· απόφαση της 24ης Ιουνίου 1970, Oehlmann, 73/69, ECR 1970, σ. 467) δυνάμει της οποίας η από νομικής σκοπιάς κατάσταση του ενδοκοινοτικού εμπορίου δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκή από αυτή του εμπορίου με τις τρίτες χώρες. Το άρθρο 6 της επίδικης οδηγίας, που προβλέπει ελέγχους ούτως ώστε να μην αντιμετωπίζονται τα εισαγόμενα προϊόντα ευνοϊκότερα από τα κοινοτικά, αναγνωρίζει την αρχή αυτή. Ωστόσο η απαγόρευση των ορμονών αυξάνει το κόστος της κοινοτικής παραγωγής ενώ οι παραγωγοί των τρίτων χωρών, καίτοι υπόκεινται στην απαγόρευση ως προς τις εξαγωγές τους προς την Κοινότητα, μπορούν να αντισταθμίσουν επί της τιμής των εξαγωγών αυτών το εμπορικό πλεονέκτημα που αντλούν από τη χρησιμοποίηση ορμονών στην παραγωγη κρέατος που προορίζεται για άλλες αγορές.

Όσον αφορά τον ισχυρισμό του προσφεύγοντος ότι η προβαλλόμενη αιτιολογία δεν δικαιολογεί τα ληφθέντα μέτρα, το *Συμβούλιο* επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου επί της αρχής της αναλογικότητας και της διακριτικής εξουσίας του Συμβουλίου (απόφαση της 5ης Ιουλίου 1977, Bela-Mühle, 114/76, ECR 1977, σ. 1211· απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, Buitoni, 122/78, ECR 1979, σ. 677· απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984, Biovilac, 59/83, Συλλογή 1984, σ. 4057) καθώς και επί των εκτεταμένων αρμοδιοτήτων στο γεωργικό τομέα με την προοπτική της ενιαίας αγοράς (απόφαση της 20ής Απριλίου 1978, Commissionnaires réunis, 80 και 81/77, ECR 1978, σ. 927). Υπό το φως της νομολογίας αυτής, το Συμβούλιο φρονεί ότι τα μέτρα που έλαβε δεν είναι προδήλως ανεπαρκή, απρόσφορα ή περιττά. Ως προς τα συμπεράσματα που συνάγονται από την επιστημονική έκθεση, το Συμβούλιο επαναλαμβάνει ότι κατά την άποψή του δεν είχε εκ του νόμου καμιά υποχρέωση να λάβει υπόψη την έκθεση αυτή.

Όσον αφορά τη δυνατότητα διακρίσεως μεταξύ του κρέατος που έχει υποστεί επεξεργασία με ορμόνες και αυτού που δεν έχει υποστεί τέτοια επεξεργασία, το Συμβούλιο φρονεί ότι το προσφεύγον οφείλει να προσκομίσει τις σχετικές αποδείξεις. Το Συμβούλιο συμφωνεί στη διεξαγωγή πραγματογνωμοσύνης από τρίτο.

Ο ισχυρισμός περί παραβίασης της αρχής της κοινοτικής προτίμησης αποτελεί υπόθεση που δεν έχει οικονομικό έρεισμα. Η αρχή αυτή προστατεύεται από το άρθρο 6 της επίδικης οδηγίας.

Η *Επιτροπή* παρατηρεί ότι χωρίς την οδηγία 85/649 θα υπήρχαν πολλά εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Όπως όλοι οι κανόνες περί μερικής εναρμονίσεως, το άρθρο 5, δεύτερη παράγραφος, της οδηγίας 81/602 αφήνει ανοικτό το ζήτημα μέχρι ποίου σημείου τα κράτη μέλη μπορούν να ρυθμίζουν τα ζητήματα που δεν καλύπτονται από την οδηγία. Πράγματι, η Επιτροπή έχει κινήσει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά ενός κράτους μέλους λόγω των περιορισμών στην εισαγωγή κρέατος που έχει υποστεί επεξεργασία με ορμόνες και έχει απευθύνει αιτιολογική γνώμη σε ένα άλλο κράτος μέλος λόγω παραβιάσεως της ρήτρας standstill που προβλέπει το άρθρο 5, τρίτη παράγραφος, της οδηγίας 81/602.

Εξάλλου οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού είναι προφανείς όταν σε ορισμένα κράτη μέλη επιτρέπεται να χρησιμοποιηθούν ουσίες που αυξάνουν την παραγωγή ενώ απαγορεύονται σε άλλα.

Είναι σαφές ότι οι κανόνες σχετικά με τη σήμανση και τη συσκευασία δεν αρκούν για να εξαλείψουν τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και τα εμπόδια στο εμπόριο. Επομένως, τα ληφθέντα μέτρα είναι κάθε άλλο παρά προφανώς ανεπαρκή σε σχέση με τους στόχους.

Αντικρούοντας τον ισχυρισμό του προσφεύγοντος ότι η οδηγία δεν επιδέχεται εκτέλεση, η Επιτροπή επικαλείται τις οδηγίες 85/358 και 86/469 του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 1986, σχετικά με την εξέταση των ζώων και του νωπού κρέατος για την παρουσία καταλοίπων (ΕΕ L 275, σ. 36). Οι οδηγίες αυτές προβλέπουν λεπτομερή μέτρα ελέγχου των ουσιών με ορμονική δράση από την παραγωγή μέχρι τη χορήγησή τους.

Η Επιτροπή φρονεί ότι η αρχή της κοινοτικής προτίμησης δεν παραβιάζεται από έμμεσες επιχορηγήσεις όπως υποστηρίζει το προσφεύγον. Εξάλλου αν κάποια τρίτα κράτη καθιερώσουν πράγματι τέτοιου είδους επιχορηγήσεις, οι οργανώσεις γεωργικών αγορών προβλέπουν τα κατάλληλα αντίμετρα. Γενικώς, σ' έναν κόσμο όπου αυξάνεται όλο και περισσότερο η μέριμνα προστασίας των καταναλωτών, η παραγωγή κρέατος χωρίς ορμόνες θα αποδειχθεί οπωσδήποτε μακροχρονίως επωφελέστατη για τις κοινοτικές εξαγωγές.

G. C. Rodríguez Iglesias
εισηγητής δικαστής