ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση C-304/88 *

I — Η επίδικη εθνική νομοθεσία και η διαδικασία πριν από την άσκηση της προσφυγής

Α — *Οι εισαγωγές ζωντανών ζώων*

1. Κατά το άρθρο 2 της βελγικής υπουργικής αποφάσεως της 28ης Ιουλίου 1971, σχετικά με την εισαγωγή, τη διαμετακόμιση, την εξαγωγή και τις συναλλαγές μεταξύ των χωρών της Benelux για τα ζώντα ζώα και ορισμένα προϊόντα ζωικής και φυτικής προελεύσεως (*Moniteur belge* [Επίσημη Εφημερίδα του Βελγίου], 1971, σ. 13370), η απόφαση αυτή εφαρμόζεται ιδίως:

— στα μονόνυχα κατοικίδια,

— στα προβατοειδή και στα αιγοειδή,

— στα βοοειδή,

— στα πουλερικά, τους νεοσσούς μιας ημέρας και στα αυγά προς εκκόλαψη.

2. Το άρθρο 3, παράγραφος 7, της ίδιας αποφάσεως ορίζει ότι « τα προς εισαγωγή ζώα ή προϊόντα μεταφέρονται στα εξωτερικά σύνορα συνοδευόμενα από έγκυρη άδεια εισαγωγής, όταν δεν προβλέπεται άδεια γενικής ισχύος, και από έγκυρο πιστοποιητικό καταγωγής και υγείας ».

3. Τέλος, μια γενική διάταξη σχετικά με τα διάφορα ζώα στα οποία αναφέρεται η απόφαση ορίζει ότι « η οριστική εισαγωγή ... υπόκειται σε προηγούμενη άδεια, εκδιδόμενη από ή εν ονόματι του Υπουργείου Γεωργίας » (βλέπε άρθρο 15 για τα μονόνυχα εκτροφής, αναβάσεως, σπορ και τα αγωνιστικά, το άρθρο 20 για τα άλογα προς σφαγή, το άρθρο 23 για τα ζώντα προβατοειδή και αιγοειδή, το άρθρο 36 για τα βοοειδή και το άρθρο 64 για τα πουλερικά).

4. Η υπουργική απόφαση της 22ας Ιουνίου 1965, σχετικά με την εισαγωγή, τη διαμετακόμιση και την εξαγωγή ζώντων ζώων (*Moniteur belge*, 1965, σ. 10238) ορίζει στο άρθρο 5 ότι « τα προβατοειδή και χοιροειδή, καθώς και τα μονόνυχα προς σφαγή, μεταφερόμενα προς υγειονομικό έλεγχο στα σύνορα, πρέπει να έχουν εξατομικευθεί στη χώρα καταγωγής με σήμα συνδεδεμένο στο αυτί με γυρωτικό ήλο που φέρει αύξοντα αριθμό ».

5. Το άρθρο 6 της ίδιας αποφάσεως ορίζει ότι « ο υγειονομικός έλεγχος περιλαμβάνει την κλινική εξέταση των ζώων, την εξακρίβωση της αυθεντικότητας των πιστοποιητικών καταγωγής και υγείας και το περιεχόμενό τους, περιλαμβανομένης ενδεχομένως και της εξακριβώσεως της άδειας εισαγωγής που εξέδωσε ο υπουργός γεωργίας ... ».

Β — *Οι εισαγωγές νωπών κρεάτων*

6. Με βασιλικό διάταγμα της 16ης Ιουνίου 1967 (*Moniteur belge*, 1967, σ. 8120), η βελγική γενική διοικητική ρύθμιση περί υγειονομικού ελέγχου των κατοικιδίων ζώων τροποποιήθηκε

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

με την παρεμβολή ενός νέου άρθρου 46α, που έχει ως εξής:

« Υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του βασιλικού διατάγματος της 12ης Μαρτίου 1965 περί εισαγωγής κρεάτων, η είσοδος στη χώρα, έστω και ενόψει διαμετακομίσεως, νωπών κρεάτων βοοειδών, προβατοειδών, αιγοειδών, χοιροειδών, μονόνυχων και λοιπών βρώσιμων ζώων, ανεξαρτήτως του αν βρίσκονται σε ψυγεία ή είναι κατεψυγμένα, και κυνηγίου υπό όλες τις μορφές παρουσιάσεως, εξαρτάται από ειδική άδεια εκδιδόμενη από τον υπουργό γεωργίας ή από τον επιφορτισμένο προς τούτο υπάλληλο. »

Γ — *Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία*

7. Θεωρώντας ότι το να απαιτείται προηγούμενη άδεια εισαγωγής, όσον αφορά την εισαγωγή ζώντων ζώων, είναι αντίθετο προς την οδηγία 64/432/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964, περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών βοοειδών και χοιροειδών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 108), και προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, και, όσον αφορά την εισαγωγή νωπών κρεάτων, είναι αντίθετο προς την οδηγία 64/433/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964, περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 129), η Επιτροπή, με έγγραφο της 13ης Δεκεμβρίου 1985, κάλεσε τη βελγική κυβέρνηση να υποβάλει τις παρατηρήσεις της σύμφωνα με το άρθρο 169, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, εντός προθεσμίας δύο μηνών από της παραλαβής του εγγράφου αυτού.

8. Με έγγραφο της 14ης Απριλίου 1986, η βελγική κυβέρνηση γνωστοποίησε στην Επιτροπή ότι θα εξακολουθούσε να διατηρεί σε ισχύ την προηγούμενη άδεια για την εισαγωγή ζώντων ζώων, διότι η άδεια αυτή είναι νόμιμη, εκδίδεται αυτομάτως και δεν έχει περιοριστικό αποτέλεσμα επί των συναλλαγών, ενώ, όσον αφορά την απαιτούμενη άδεια για την εισαγωγή νωπών κρεάτων, τελούσε υπό επεξεργασία τροποποίηση του βασιλικού διατάγματος της 16ης Ιουνίου 1967 σύμφωνα με τις επιθυμίες που διατύπωσε η Επιτροπή.

9. Στις 9 Μαρτίου 1987, η Επιτροπή απηύθυνε στη βελγική κυβέρνηση αιτιολογημένη γνώμη σύμφωνα με το άρθρο 169, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, ζητώντας απ' αυτήν να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα εντός προθεσμίας ενός μηνός από της κοινοποιήσεως της αιτιολογημένης γνώμης. Με έγγραφο της 2ας Ιουλίου 1987, η βελγική κυβέρνηση έλαβε θέση επί της γνώμης αυτής εμμένοντας στην άποψή της που διατύπωσε με έγγραφο της 14ης Απριλίου 1986.

10. Μη ικανοποιηθείσα από την απάντηση αυτή, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως.

ΙΙ — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

11. Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 18 Οκτωβρίου 1988.

12. Η έγγραφη διαδικασία εξελίχθηκε κανονικά. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

13. Η *προσφείγουσα* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι, εξαρτώντας τις εισαγωγές ζώντων ζώων και νωπών κρεάτων καταγωγής άλλων κρατών μελών από προηγούμενη άδεια, η οποία ενδεχομένως εκδίδεται αυτομάτως, το Βασίλειο του Βελγίου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και από τις οδηγίες 64/432 και 64/433·

— να καταδικάσει το Βασίλειο του Βελγίου στα δικαστικά έξοδα.

14. Το Βασίλειο του Βελγίου ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής ως προς τις αιτιάσεις που αφορούν την παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και της οδηγίας 64/432·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Α — *Επί της εισαγωγής βοοειδών και χοιροειδών*

15. Η *Επιτροπή* υποστηρίζει ότι το να απαιτείται προηγούμενη άδεια για την εισαγωγή βοοειδών και χοιροειδών είναι αντίθετο προς την προαναφερθείσα οδηγία 64/432 του Συμβουλίου.

16. Από την έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής προκύπτει σαφώς ότι η ευθύνη για την τήρηση των απαιτήσεων κτηνιατρικής και υγειονομικής φύσεως που θέτει η οδηγία βαρύνει το κράτος μέλος εξαγωγής, το οποίο εξακολουθεί να αναλαμβάνει την ευθύνη αυτή μετά την έκδοση του προβλεπόμενου πιστοποιητικού, μέχρις ότου τα προϊόντα φθάσουν στον προορισμό τους, όπως επιβεβαίωσε ρητά το Δικαστήριο με την απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 1977, Bauhuis (46/76, Rec. 1977, σ. 5).

17. Εξάλλου, από την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1976, Simmenthal (35/76, Rec. 1976, σ. 1871), προκύπτει ότι το κράτος μέλος εισαγωγής πρέπει να περιορίζεται στον έλεγχο του πιστοποιητικού που εξέδωσε το κράτος μέλος εξαγωγής και σε ενδεχόμενους δειγματοληπτικούς ελέγχους, υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων που του παρέχονται δυνάμει της ρήτρας διασφαλίσεως, που προβλέπεται στο άρθρο 9 της οδηγίας 64/432.

18. Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι ένα τόσο πλήρες σύστημα δεν επιτρέπει την καθιέρωση αδειών εισαγωγής, έστω και αν τέτοιες άδειες εκδίδονται αυτομάτως. Ο πλήρης χαρακτήρας της εναρμονίσεως που πραγματοποιήθηκε με την οδηγία 64/432 όσον αφορά τα μέτρα που μπορούν να λάβουν τα κράτη μέλη εισαγωγής αναγνωρίστηκε εξάλλου με την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1976, Simmenthal, η οποία παρατέθηκε ήδη.

19. Η *βελγική κυβέρνηση* υπογραμμίζει, προκαταρκτικά, ότι η άδεια εισαγωγής που προβλέπεται με την υπουργική απόφαση της 28ης Ιουλίου 1971 δεν προσθέτει κανένα μέτρο υγειονομικού ελέγχου ή περιοριστικό των ενδοκοινοτικών συναλλαγών στον έλεγχο που προβλέπεται με την οδηγία 64/432, διότι για την έκδοση της άδειας δεν απαιτείται καμιά διατύπωση ελέγχου. Εξάλλου, το άρθρο 2 της οδηγίας 81/389/ΕΟΚ του Συμβουλίου επιβάλλει στα κράτη μέλη συστηματικό κτηνιατρικό έλεγχο στα σύνορα όσον αφορά τα ζώντα ζώα κατά τις διεθνείς μεταφορές· η εξακρίβωση του ζητήματος αν έχει προσκομισθεί η απαιτούμενη άδεια γίνεται συγχρόνως με τον έλεγχο που προβλέπεται με την οδηγία 81/389 και, επομένως, δεν συνεπάγεται κανένα πρόσθετο εμπόδιο στις συναλλαγές.

20. Με την εν λόγω άδεια επιδιώκεται διττός στόχος. Πρώτον, αποβλέπει στο να πληροφορήσει τον εισαγωγέα ότι η εισαγωγή δεν απαγορεύεται για λόγους υγειονομικούς περιλαμβανόμενους στο άρθρο 9 της οδηγίας 64/432. Δεύτερον, συνιστά διοικητικό πληροφοριακό έγγραφο, υπό την έννοια ότι επιτρέπει: α) την πληροφόρηση της εποπτεύουσας αρχής για τη μέλλουσα εισαγωγή· β) την ανεύρεση των ζώων μετά την εισαγωγή τους προκειμένου να υποβληθούν σε ορισμένους υγειονομικούς ελέγχους· γ) την παροχή στον εισαγωγέα ορισμένων πληροφοριών διοικητικού χαρακτήρα (εγκεκριμένος συνοριακός σταθμός, όνομα του κτηνιάτρου-ελεγκτή, πιστοποιητικά επιβαλλόμενα από την οδηγία, κλπ.) και την υπόμνηση ορισμένων νομίμων υποχρεώσεων που απορρέουν από το εσωτερικό δίκαιο.

21. Απ' αυτό προκύπτει ότι η απαιτούμενη άδεια παρέχει τη δυνατότητα να καλύπτεται η έλλειψη εναρμονισμένου συστήματος πληροφοριών στο πλαίσιο της οδηγίας 64/432. Η ανάγκη εφαρμογής ενός τέτοιου συστήματος αναγνωρίστηκε από την Επιτροπή με το έγγραφο COM(88) 383, τελικό (αιτιολογική έκθεση, σ. 5), που περιέχει δύο προτάσεις κανονισμών του Συμβουλίου σχετικά με τους κτηνιατρικούς ελέγχους στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Το έγγραφο αυτό δείχνει συγχρόνως ότι η οδηγία 64/432 δεν ρύθμισε κατά τρόπο εξαντλητικό τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές για ζώντα βοοειδή και χοιροειδή.

22. Η βελγική κυβέρνηση ισχυρίζεται επίσης ότι το άρθρο 7 της οδηγίας 64/432 προβλέπει ρητά, στην παράγραφο 1, ορισμένες παρεκκλίσεις που μπορούν να επικαλεστούν οι χώρες προορισμού χορηγώντας άδειες γενικής ισχύος ή περιορισμένες σε ορισμένες περιπτώσεις, πράγμα που στην πράξη ισοδυναμεί με ατομική άδεια.

23. Η *Επιτροπή* παρατηρεί με το υπόμνημα απαντήσεως ότι η αναφορά στην οδηγία 81/389 είναι αλυσιτελής εν προκειμένω, διότι η οδηγία αυτή δεν προβλέπει την έκδοση προηγούμενων αδειών για την εισαγωγή ζώων.

24. Όσον αφορά τους στόχους που επιδιώκονται με την απαιτούμενη άδεια, αυτή υπογραμμίζει ότι: α) είναι άσκοπο να πληροφορείται ο εισαγωγέας το δικαίωμά του να προβαίνει σε εισαγωγές, καθόσον μπορεί ήδη να επικαλεστεί το δικαίωμα αυτό δυνάμει της οδηγίας· β) αν οι βελγικές αρχές επιθυμούν να παράσχουν στον εισαγωγέα ή να συλλέξουν οι ίδιες ορισμένες πληροφορίες, μπορούν να το πράξουν χωρίς να επιβάλουν στον εισαγωγέα την υποχρέωση να ζητεί άδεια.

25. Η *βελγική κυβέρνηση* προβάλλει με το υπόμνημα ανταπαντήσεως ότι η αναφορά στην οδηγία 81/389 είναι λυσιτελής εν προκειμένω, καθόσον αποβλέπει στο να τονίσει ότι η εξακρίβωση ότι υπάρχει η απαιτούμενη άδεια δεν συνεπάγεται κανένα εμπόδιο στις συναλλαγές.

26. Εξάλλου, επαναλαμβάνει την άποψή της ότι η προβλεπόμενη άδεια έχει ως μόνο σκοπό να καλύψει την έλλειψη ενός εναρμονισμένου συστήματος πληροφοριών.

Β — *Επί των εισαγωγών ζώντων ζώων πλην των βοοειδών και χοιροειδών*

27. Η *Επιτροπή* υποστηρίζει ότι, όσον αφορά την εισαγωγή ζώντων ζώων που δεν εμπίπτουν στην οδηγία 64/432, και ειδικότερα των προβατοειδών, των αιγοειδών, των πουλερικών και των μονόνυχων κατοικιδίων, η απαίτηση προηγούμενης άδειας εισαγωγής αντίκειται στο άρθρο 30. Το γεγονός ότι οι εν λόγω άδειες εκδίδονται αυτομάτως δεν δικαιολογεί σε καμιά περίπτωση την επιβολή τους, διότι

μπορεί να παρεμποδίσουν δυνητικά τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές.

28. Το μέτρο αυτό δεν μπορεί να δικαιολογηθεί δυνάμει του άρθρου 36, διότι είναι δυσανάλογο σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου και ειδικότερα από την απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, « Γάλα UHT » (124/81, Συλλογή 1983, σ. 203), προκύπτει ότι κράτος μέλος μπορεί να λάβει μέτρα λιγότερο περιοριστικά από το σύστημα προηγουμένων αδειών εισαγωγής για να προστατεύσει την υγεία και τη ζωή των ανθρώπων και των ζώων.

29. Η *βελγική κυβέρνηση* ισχυρίζεται ότι το επίδικο μέτρο δεν εμπίπτει στην απαγόρευση του άρθρου 30, διότι δεν είναι περιοριστικό για τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές.

30. Υπενθυμίζει ότι η απαιτούμενη άδεια έχει ως σκοπό να καλύψει την έλλειψη εναρμονισμένου συστήματος πληροφοριών, του οποίου την ανάγκη αναγνώρισε η Επιτροπή, έστω για προϊόντα τα οποία δεν αποτελούν αντικείμενο μέτρων εναρμονίσεως· το συμπέρασμα αυτό προκύπτει από το έγγραφο COM(88) 383 τελικό,που παρατέθηκε ήδη.

Γ — *Επί των εισαγωγών νωπών κρεάτων*

31. Η *Επιτροπή* θεωρεί ότι, όσον αφορά την εισαγωγή νωπών κρεάτων βοοειδών, χοιροειδών, προβατοειδών, αιγοειδών, καθώς και μονόνυχων κατοικιδίων, η απαίτηση προηγούμενης άδειας εισαγωγής είναι αντίθετη προς την οδηγία 64/433 του Συμβουλίου. Σχετικώς, επικαλείται τα επιχειρήματα που προέβαλε ως προς την οδηγία 64/432, που επαναλαμβάνονται πιο πάνω στα σημεία 16 έως 18, καθώς και την απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1983, Delhaize (2/82, 3/82 και 4/82, Συλλογή 1983, σ. 2973).

32. Η *βελγική κυβέρνηση* δεν αμφισβητεί την άποψη αυτή και σημειώνει ότι το άρθρο 46α της γενικής διοικητικής ρυθμίσεως περί υγειονομικού ελέγχου των κατοικιδίων ζώων θα συμπληρωθεί με διάταξη η οποία καταργεί, στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές νωπών κρεάτων που περιλαμβάνονται στο άρθρο 46α, την απαίτηση προηγούμενης αδείας εισαγωγής.

Κ. Ν. Κακούρης
εισηγητής δικαστής