ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIAL FENNELY
της 6ης Απριλίου 2000 *

1. Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως που υποβλήθηκε στην παρούσα υπόθεση από το Hoge Raad der Nederlanden (ανώτατο δικαστήριο των Κάτω Χωρών) έχει ως αντικείμενο την έννοια των «τεχνικών κανόνων» κατά την οδηγία 83/189/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαρτίου 1983, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφορήσεως στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών [1], καθώς και την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στην εξαίρεση που επιτρέπεται από το άρθρο 10 αυτής της οδηγίας υπέρ των μέτρων εσωτερικού δικαίου που θεσπίζουν τα κράτη μέλη για να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις κοινοτικές οδηγίες και τους κοινοτικούς κανονισμούς.

I — Τα περιστατικά και η διαδικασία

2. Ο αναιρεσείων της υποθέσεως της κύριας δίκης, ο οποίος είναι εκτροφέας χοίρων στις Κάτω Χώρες, καταδικάστηκε πρωτοδίκως για ορισμένες παραβάσεις, που διαπράχθηκαν στις 22 Μαρτίου 1995 ή προγενεστέρως, ορισμένων εθνικών μέτρων που διέπουν τις γεωργικές δραστηριότητες. Οι δύο εθνικές διατάξεις για τις οποίες πρόκειται στην παρούσα υπόθεση είναι το άρθρο 2, παράγραφος 1, του Verordening Minimumeisen Varkenshouderij 1993 (κανονιστικής αποφάσεως περί των ελαχίστων απαιτήσεων για την εκτροφή χοίρων του 1993, στο εξής κανονιστική απόφαση AEX) και του άρθρου 2, παράγραφος 1, της Verordening Bestrijding Ziekte van Aujeszky 1993 (κανονιστικής αποφάσεως περί καταπολεμήσεως της νόσου του Aujeszky 1993, στο εξής κανονιστική απόφαση ΚΝΑ).

3. Το άρθρο 2, παράγραφος 1 της κανονιστικής αποφάσεως AEX ορίζει τα εξής:

«Εκείνος που έχει εκμετάλλευση οφείλει να φροντίζει ώστε στην εκμετάλλευσή του να υπάρχουν για την απολύμανση των υποδημάτων ένας ή περισσότεροι κάδοι απολυμάνσεως ή κατάλληλες εγκαταστάσεις καθαρισμού.»

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ L 109, σ. 8, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 88/182/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1988 (ΕΕ L 81, σ. 75). Τα περιστατικά της υποθέσεως αυτής ανάγονται σε χρόνο προηγούμενο της λήξεως της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 94/10/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Μαρτίου 1994, που τροποποιεί σημαντικά για δεύτερη φορά την οδηγία 83/189 (ΕΕ L 100, σ. 30), η οποία επίσης τροποποίησε την οδηγία.

4. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΚΝΑ ορίζει ότι:

«Όποιος έχει εκμετάλλευση οφείλει να εμβολιάσει κατά της νόσου του Aujeszky τους (για το κρέας τους) χοίρους [2], της εκμεταλλεύσεως του σύμφωνα με πρόγραμμα εμβολιασμού που καταρτίζει για τα ζώα αυτού του είδους ανά χωριστές ζώνες το κτηνιατρικό τμήμα για λογαριασμό του Stichting (κτηνιατρικής ενώσεως).»

5. Κατόπιν αναιρέσεως ενώπιον του Hoge Raad der Nederlanden, ο κατηγορούμενος προέβαλε ότι οι διατάξεις αυτές έπρεπε να έχουν ανακοινωθεί στην Επιτροπή σύμφωνα με την οδηγία 83/189 και επικαλέστηκε το άμεσο αποτέλεσμα των άρθρων 8 και 9 της οδηγίας αυτής, όπως κρίθηκε από το Δικαστήριο στην υπόθεση CIA Security International [3].

6. Το άρθρο 1, σημείο 1, της οδηγίας 83/189 ορίζει τον όρο «τεχνικές προδιαγραφές»:

«[...] οι προδιαγραφές που περιέχονται σε έγγραφο με το οποίο ορίζονται τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός προϊόντος, όπως η ποιοτική στάθμη, η απόδοση, η ασφάλεια, οι διαστάσεις, καθώς και οι προδιαγραφές που ισχύουν για το προϊόν όσον αφορά την ορολογία, τα σύμβολα, τις δοκιμές και μεθόδους δοκιμής, τη συσκευασία, το μαρκάρισμα και το ετικετάρισμα καθώς και οι μέθοδοι και διαδικασίες παραγωγής για τα γεωργικά προϊόντα, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 38, παράγραφος 1, της Συνθήκης [...]»

7. Το άρθρο 1, σημείο 5 ορίζει τον «τεχνικό κανόνα» ως ακολούθως:

«[...] οι τεχνικές προδιαγραφές, συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών διατάξεων που ισχύουν γι' αυτές, η τήρηση των οποίων είναι υποχρεωτική, de jure ή de facto, για την εμπορία ή χρησιμοποίηση σε κράτος μέλος ή σε μεγάλο τμήμα του κράτους αυτού, με εξαίρεση τις προδιαγραφές που ορίζονται από τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης».

8. Το άρθρο 1, σημείο 7, ορίζει το «προϊόν» υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει «κάθε γεωργικό προϊόν».

9. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, απαιτεί από τα κράτη μέλη να ανακοινώνουν στην Επιτροπή «κάθε σχέδιο τεχνικού κανόνα, εκτός αν πρόκειται απλώς για πιστή εισαγωγή διεθνούς ή ευρωπαϊκού προτύπου, οπότε αρκεί μια απλή ενημέρωση σχετικά με το εν λόγω πρότυπο». Το άρθρο 9 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να «αναβάλουν κατά έξι μήνες από την ημερομηνία της ανακοίνωσης που αναφέρεται στο άρθρο 8, παράγραφος 1, την έγκριση

2 — Μια διάκριση γίνεται στον τομέα αυτόν μεταξύ χοίρων που εκτρέφονται για το κρέας τους και χοίρων που εκτρέφονται για αναπαραγωγή.

3 — Απόφαση της 30ής Απριλίου 1996, C-194/94 (Συλλογή 1996, σ. I-2201, στο εξής απόφαση CIA Security).

ενός σχεδίου τεχνικού κανόνα, εφόσον η Επιτροπή ή άλλο κράτος μέλος εκφέρουν, πριν από την πάροδο τριών μηνών από την εν λόγω ημερομηνία, λεπτομερώς αιτιολογημένη γνώμη» κατά την οποία το σχέδιο τεχνικού κανόνα θα προκαλούσε εμπόδιο στο εμπόριο, και να αναβάλουν τη λήψη οποιουδήποτε τέτοιου μέτρου στην περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή υποβάλει στο Συμβούλιο σχέδιο οδηγίας επί του ιδίου θέματος. Το άρθρο 10 επιτρέπει παρέκκλιση για εθνικές διατάξεις που συνιστούν εκπλήρωση κοινοτικών υποχρεώσεων.

10. Το Hoge Raad υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 1 της οδηγίας 83/189 την έννοια ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως του 1993 περί των ελαχίστων απαιτήσεων για την εκτροφή χοίρων (...), πρέπει να θεωρηθεί ως τεχνικός κανόνας υπό την έννοια της εν λόγω οδηγίας;

2) Έχει το άρθρο 1 της οδηγίας 83/189 την έννοια ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως του 1993 περί καταπολεμήσεως της νόσου του Aujeszky (...), πρέπει να θεωρηθεί ως τεχνικός κανόνας υπό την έννοια της πιο πάνω οδηγίας;

3) Αν ένα σχέδιο τεχνικού κανόνα υπό την έννοια της οδηγίας 83/189 δεν ανακοινώθηκε στην Επιτροπή σύμφωνα με τα άρθρα της 8 και 9, έχει τούτο ως συνέπεια ότι ο κανόνας αυτός δεν έχει εφαρμογή όταν στη συγκεκριμένη περίπτωση εμποδίζει το εμπόριο ή την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή πρέπει να θεωρηθεί ότι μια τέτοια διάταξη δεν έχει εφαρμογή όταν λόγω της γενικότητας των όρων της, ανεξάρτητα από τη συγκεκριμένη περίπτωση, έχει ή μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση του εμπορίου;

4) Αν στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση, έχει το γεγονός ότι το ολλανδικό πρόγραμμα καταπολεμήσεως της προσβάλλουσας τους χοίρους νόσου του Aujeszky εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το έτος 1996 συνέπειες για τη δυνατότητα εφαρμογής, στην παρούσα υπόθεση, του άρθρου 2, παράγραφος 1, του διατάγματος περί καταπολεμήσεως της νόσου του Aujeszky; Αν ναι, ποιες είναι οι συνέπειες αυτές;»

11. Η Δανία, οι Κάτω Χώρες, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις. Συμμετείχαν επίσης στην προφορική διαδικασία. Ο δικηγόρος του αναιρεσείοντος της κύριας δίκης παρέστη κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αλλά δεν προέβη σε παρατηρήσεις επί της ουσίας. Οι παρατηρήσεις της Δανίας αφορούν μόνο το πρώτο ερώτημα, του δε Ηνωμένου Βασιλείου μόνο τα δύο πρώτα. Το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα δεν τίθενται αν δοθεί αρνητική απάντηση στα δύο πρώτα ερωτήματα.

II — Ανάλυση

α) *Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΑΕΧ*

12. Οι διάδικοι που κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις συμφωνούν ότι, μολονότι το χοίρειο κρέας αποτελεί «προϊόν» κατά την έννοια της οδηγίας 83/189, το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΑΕΧ δεν συνιστά «τεχνική προδιαγραφή», διότι ούτε ρυθμίζει την παραγωγή βοείου κρέατος ούτε ορίζει τα χαρακτηριστικά του κρέατος αυτού ως προϊόντος. Το Ηνωμένο Βασίλειο προσθέτει ότι η επίδικη διάταξη, ακόμη και αν θεωρούνταν τεχνική προδιαγραφή, δεν αποτελεί τεχνικό κανόνα, δεδομένου ότι δεν έχει άμεση επίπτωση στην εμπορία και τη χρησιμοποίηση του προϊόντος. Η Επιτροπή και η Δανία ισχυρίζονται ότι η εθνική νομοθεσία δεν επιβάλλει υποχρεωτικά την τήρηση αυτής της διατάξεως, de jure ή de facto, κατά την εμπορία ή τη χρησιμοποίηση του προϊόντος στις Κάτω Χώρες. Κατά συνέπεια, δεν ισοδυναμεί με τεχνικό κανόνα.

13. Συμφωνώ με την άποψη ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΑΕΧ δεν ορίζει «τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός προϊόντος», εν προκειμένω του χοιρείου κρέατος. Μολονότι μπορεί να είναι επιθυμητή η εκ μέρους των εκτροφέων χοίρων τήρηση της εν λόγω διατάξεως, αυτή δεν ορίζει εντούτοις ούτε «τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός προϊόντος [...]», δηλαδή του χοιρείου κρέατος, ούτε μια «μέθοδο» ή «διαδικασία» παραγωγής αυτού του κρέατος, όπως οι όροι αυτοί χρησιμοποιούνται στο άρθρο 1, σημείο 1, της οδηγίας 83/189, αλλά απαιτεί μόνο να υφίστανται στην εκμετάλλευση εκτροφής χοίρων κάδοι απολυμάνσεως ή κατάλληλες εγκαταστάσεις καθαρισμού για την απολύμανση των υποδημάτων.

14. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, το Δικαστήριο εξέτασε μια ιταλική ρύθμιση που καθόριζε «οριακές τιμές συγκεντρώσεως εισπνεύσιμων ινών αμιάντου στους χώρους εργασίας» και έκρινε ότι «μη καθορίζουσα ένα απαιτούμενο χαρακτηριστικό προϊόντος, η διάταξη αυτή δεν εμπίπτει a priori στον ορισμό των τεχνικών προδιαγραφών» [4]. Η απόφαση αυτή καθιστά σαφές ότι, όταν η τήρηση μιας τέτοιας εθνικής ρυθμίσεως μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει «συνέπειες για τα χαρακτηριστικά του οικείου προϊόντος», οι συνέπειες αυτές πρέπει να αποδεικνύονται, προκειμένου να μπορεί να θεωρηθεί ότι πρόκειται για τεχνική προδιαγραφή [5].

15. Σε δύο άλλες αποφάσεις το Δικαστήριο αναφέρθηκε στην ανάγκη ενός σαφούς συνδέσμου με τα «χαρακτηριστικά ενός προϊόντος» προκειμένου να μπορεί να χαρακτηριστεί μια εθνική ρύθμιση ως τεχνική προδιαγραφή. Για τον ίδιο ακριβώς λόγο κρίθηκε, αφενός, με την απόφαση CIA Security [6], ως προς μια ρύθμιση που έθετε προϋποθέσεις εγκρίσεως για τη δραστηριό-

4 — Απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1997, C-279/94 (Συλλογή 1997, σ. I-4743, σκέψη 34).

5 — Ibidem.

6 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3 ανωτέρω.

τητα των επιχειρήσεων ασφαλείας, και, αφετέρου, με την απόφαση Semeraro Casa Uno κ.λπ.[7], ως προς διατάξεις που ρυθμίζουν τις ώρες κλεισίματος των καταστημάτων, ότι οι κανόνες αυτοί δεν ανταποκρίνονται στην έννοια των τεχνικών προδιαγραφών.

16. Εφόσον το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΑΕΧ δεν συνιστά τεχνική προδιαγραφή, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αποτελεί τεχνικό κανόνα.

17. Πάντως, συμφωνώ και με το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Δανία και την Επιτροπή ως προς το ότι, ακόμη και αν μπορούσε να θεωρηθεί ως «τεχνική προδιαγραφή» — πράγμα που δεν συμβαίνει — το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΑΕΧ δεν θα μπορούσε από καμία άποψη να χαρακτηρισθεί ως «τεχνικός κανόνας». Πράγματι, η τήρησή του δεν είναι «υποχρεωτική», de jure ή de facto, για την εμπορία ή χρησιμοποίηση «χοιρείου κρέατος», κατ' αντιδιαστολή προς αυτό της κατά κυριολεξία εκτροφής.

18. Η κανονιστική απόφαση ΑΕΧ δεν ορίζει, μεταξύ των ολλανδικών κανόνων που επιβάλλονται στους εκτροφείς χοίρων ως προς τις εν λόγω εγκαταστάσεις απολυμάνσεως και την εμπορία ή την χρησιμοποίηση του χοιρείου κρέατος, τίποτε που να αντιστοιχεί στη φράση «συσχετίζει στενότατα», όπως αναγνώρισε το Δικαστήριο με την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας για την ποιότητα των υδάτων και την εμπορία των οικείων προϊόντων (ελασματοβραγχίων μαλακίων)[8]. Ο επίδικος ιταλικός νόμος στην υπόθεση αυτή απαγόρευε την εμπορία των ελασματοβραγχίων μαλακίων που δεν έχουν καλλιεργηθεί σε ύδατα που ανταποκρίνονται στις καθορισμένες προδιαγραφές. Ενώ, όπως θα δούμε πιο κάτω (στο σημείο 32), δεν απαιτείται ένας τέτοιος συσχετισμός, παραμένει εντούτοις γεγονός ότι, στην παρούσα περίπτωση δεν υφίσταται απολύτως κανένας σύνδεσμος. Έχω τη γνώμη ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΑΕΧ δεν συνιστά, σε καμία περίπτωση, εθνικό κανόνα για τον οποίο υφίσταται η υποχρέωση προηγούμενης ανακοινώσεως στην Επιτροπή βάσει του άρθρου 8 της οδηγίας 83/189.

β) *Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΚΝΑ*

19. Οι Κάτω Χώρες υποστηρίζουν ότι ήδη και η διάταξη αυτή δεν έχει σχέση με τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά του προϊόντος, διότι οι μη εμβολιασμένοι χοίροι δεν προσβάλλονται κατ' ανάγκη από την ασθένεια Aujeszky, η δε εμπορία τους είναι νόμιμη. Πάντως, οι Κάτω Χώρες διευκρινίζουν ότι ένας προσβληθείς από την ασθένεια χοίρος δεν μπορεί πλέον να εξάγεται σε χώρες ή περιφέρειες όπου ισχύουν συμπληρωματικές εγγυήσεις ως προς την ασθένεια Aujeszky, όπως προβλέπει η εφαρμοστέα κοινοτική ρύθμιση. Επομένως, υφίσταται το πολύ ένας εξαιρετικά χαλαρός σύνδεσμος μεταξύ του εμβολιασμού και των χαρακτηριστικών του

7 — Απόφαση της 20ής Ιουνίου 1996, C-418/93 έως C-421/93, C-460/93 έως C-462/93, C-464/93, C-9/94 έως C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 και C-332/94 (Συλλογή 1996, σ. I-2975, σκέψη 38).

8 — Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1996, C-289/94 (Συλλογή 1996, σ. I-4405, σκέψη 32).

προϊόντος και, επομένως, η εθνική διάταξη δεν μπορεί να θεωρηθεί ως τεχνικός κανόνας. Το Ηνωμένο Βασίλειο επίσης υποστηρίζει ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΚΝΑ δεν ορίζει ειδικά τα χαρακτηριστικά του προϊόντος και δεν συνδέεται με την εμπορία και τη χρησιμοποίηση του προϊόντος κατά τρόπο επαρκώς άμεσο προκειμένου να συνιστά τεχνικό κανόνα.

20. Η Επιτροπή, εξ ετέρου, έχει τη γνώμη ότι η διάταξη αυτή είναι πράγματι τεχνικός κανόνας, καθόσον η απαίτηση εμβολιασμού έχει άμεση επίπτωση στην παραγωγή χοιρείου κρέατος και στα χαρακτηριστικά του προϊόντος, ειδικότερα στο ουσιώδες χαρακτηριστικό που είναι η καλή υγεία του συγκεκριμένου ζώου.

21. Είναι σημαντικό, κατά τη γνώμη μου, να εξακριβωθεί με σαφήνεια η ακριβής φύση και το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΚΝΑ. Το άρθρο αυτό έχει εφαρμογή στους εκμεταλλευομένους εγκαταστάσεις εκτροφής χοίρων και τους υποχρεώνει να εμβολιάζουν τους χοίρους σύμφωνα με ένα πρόγραμμα εμβολιασμού που έχει επισήμως καταρτιστεί για το σκοπό αυτόν. Από τη διάταξη περί παραπομπής δεν προκύπτει ότι το άρθρο αυτό συνδυάζεται με άλλες ολλανδικές εθνικές διατάξεις που έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του εμπορίου ή των πωλήσεων χοίρων, εμβολιασμένων ή όχι. Η Ολλανδική Κυβέρνηση εκθέτει, με τις παρατηρήσεις της, ότι το άρθρο αυτό δεν συνεπάγεται κανένα περιορισμό της εμπορίας των χοίρων. Οι μόνοι εφαρμοστέοι περιορισμοί απορρέουν από τους κοινοτικούς κανόνες [9].

22. Η Επιτροπή, παρά ταύτα επιμένει ότι, ακόμη και αν το άρθρο 2, παράγραφος 1, δεν συνδέεται με μια προϋπόθεση εμπορίας, ο όρος του εμβολιασμού ισοδυναμεί με υποχρεωτικό κανόνα που επηρεάζει «τη χρησιμοποίηση» των χοίρων, πράγμα που το εντάσσει στον ορισμό του τεχνικού κανόνα.

23. Αυτό θέτει ένα απολύτως συγκεκριμένο ζήτημα ερμηνείας που αφορά μια λέξη, τη «χρησιμοποίηση», σχεδόν απολύτως ακαθόριστης εφαρμογής. Η μόνη χρήσιμη απάντηση μπορεί, κατ' εμέ, να δοθεί βάσει των κοινώς παραδεδεγμένων μεθόδων ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, δηλαδή λαμβανομένων υπόψη όχι μόνον των χρησιμοποιούμενων όρων, αλλά και του πλαισίου στο οποίο περιέχονται καθώς και του γενικού σκοπού στον οποίο εντάσσονται.

24. Ο σκοπός της οδηγίας 83/189 είναι, όπως διευκρίνισε πρόσφατα ο γενικός εισαγγελέας Jacobs, «[...] η προστασία της ελεύθερης

9 — Απόφαση 93/24/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 11ης Δεκεμβρίου 1992, σχετικά με την παροχή συμπληρωματικών εγγυήσεων όσον αφορά τη νόσο του Aujeszky (ψευδολύσσα) για τους χοίρους που προορίζονται για κράτη μέλη ή περιφέρειες απαλλαγμένες από τη νόσο (ΕΕ L 16, σ. 18), και απόφαση 93/244/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 2ας Απριλίου 1993, σχετικά με την παροχή συμπληρωματικών εγγυήσεων όσον αφορά τη νόσο του Aujeszky (ψευδολύσσα) για χοίρους που προορίζονται για ορισμένες περιοχές της κοινοτικής επικράτειας (ΕΕ L 111, σ. 21).

κυκλοφορίας των εμπορευμάτων μέσω ενός προληπτικού μηχανισμού ελέγχου»[10]. Μολονότι δεν διατυπώνεται με τον ίδιο τρόπο όπως στο άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 28 ΕΚ), η οδηγία αυτή στηρίζεται, όπως εκτίθεται στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της, στην αντίληψη ότι «τα εμπόδια στις συναλλαγές, τα οποία οφειλόνται στις τεχνικές προδιαγραφές των προϊόντων, είναι παραδεκτά μόνο εάν είναι αναγκαία για την κάλυψη ορισμένων επιτακτικών αναγκών και εξυπηρετούν σκοπό γενικότερου ενδιαφέροντος [...]»[11]. Για τον λόγο ακριβώς αυτόν η οδηγία πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι προορίζεται για την πρόληψη εμποδίων στο εμπόριο.

25. Η Επιτροπή υπογράμμισε ορθώς, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι υφίσταται σαφής διάκριση μεταξύ των ορισμών της «τεχνικής προδιαγραφής» και του «τεχνικού κανόνα».

26. Ο ορισμός της «τεχνικής προδιαγραφής» επικεντρώνεται σε κανόνες που ορίζουν τα «χαρακτηριστικά ενός προϊόντος», πλην όμως όλοι οι κανόνες αυτού του τύπου δεν είναι κατ' ανάγκην «τεχνικοί κανόνες». Για να συμβαίνει αυτό, απαιτείται μια συμπληρωματική προϋπόθεση. Διαφορετικά, δεν θα υφίστατο καμία διαφορά μεταξύ των δύο ορισμών. Ειδικότερα, η άποψη που υποστήριξε η Επιτροπή, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η απλή κατοχή ή η διατήρηση ενός προϊόντος δια μέσου των διαφόρων σταδίων παραγωγής ανταποκρίνεται στον ορισμό της «χρησιμοποιήσεως» εγκυμονεί τον κίνδυνο να εξαλειφθεί η διάκριση και, κατά τη γνώμη μου, δεν είναι αποδεκτή.

27. Πρέπει, κατ' αρχάς, να εξεταστεί αν η προϋπόθεση του εμβολιασμού «ορίζει τα χαρακτηριστικά ενός προϊόντος». Νομίζω ότι αυτό συμβαίνει. Δεν με πείθουν τα επιχειρήματα της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, ότι, παραδείγματος χάριν, ένα μη εμβολιασθέν ζώο δεν έχει κατ' ανάγκην την ασθένεια Aujeszky, ή τα επιχειρήματα του Ηνωμένου Βασιλείου, ότι ο όρος του εμβολιασμού δεν αφορά τις μεθόδους παραγωγής ή δεν ορίζει τα χαρακτηριστικά του προϊόντος. Κατά την άποψή μου, ο όρος του εμβολιασμού ορίζει αναμφιβόλως τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός προϊόντος απαιτώντας, στην περίπτωση των χοίρων, να είναι εμβολιασμένοι. Εν πάση περιπτώσει, νομίζω ότι είναι αναντίρρητο ότι η διάταξη αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ειδικής ρυθμίσεως των αγροτικών προϊόντων, καθόσον ισοδυναμεί με κανόνα που αφορά τις «μεθόδους και διαδικασίες παραγωγής». Ελάχιστη σημασία έχουν η ανάγκη ή η αποτελεσματικότητα του εμβολιασμού. Ένας εμβολιασμένος χοίρος έχει, από αυτό ακριβώς το γεγονός, ένα χαρακτηριστικό που τον διακρίνει από ένα μη εμβολιασμένο χοίρο. Ο εν λόγω κανόνας δεν διαφέρει κατ' αρχήν από την κατηγορία των προϋποθέσεων προηγούμενης εγκρίσεως οι οποίες εξετάστηκαν τόσο με την απόφαση CIA Security[12] όσο και στην απόφαση Lemmens[13]. Κάθε μια από αυτές τις υποθέσεις αφορούσε κανόνες που προέβλεπαν τον έλεγχο, τη δοκιμή και την έγκριση εξοπλισμού. Το γεγονός ότι οι κανόνες αυτοί δεν φαίνονταν να επηρεάζουν ή να τροποποιούν τα χαρακτηριστικά του

10 — Προτάσεις της 27ης Ιανουαρίου 2000, σημείο 79, στην υπόθεση C-443/98, Unilever Italia (Συλλογή 2000, σ. 7535). Βλ., επίσης, την απόφαση της 20ής Μαρτίου 1997, C-13/96, Bic Benelux (Συλλογή 1997, σ. I-1753, σκέψη 19).

11 — Προοίμιο της οδηγίας.

12 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 26.

13 — Απόφαση της 16ης Ιουνίου 1998, C-226/97 (Συλλογή 1998, σ. I-3711, σκέψεις 24 και 25).

προϊόντος δεν είχε επίδραση ως προς το ζήτημα αν έπρεπε να αντιμετωπισθούν ως τεχνικές προδιαγραφές και, τέλος, ως τεχνικοί κανόνες.

28. Απομένει επομένως να εξεταστεί αν ο όρος του εμβολιασμού ισοδυναμεί επίσης με τεχνικό κανόνα. Δεν περιέχει άλλον κανόνα εκτός απ' αυτόν που ήδη εξετάστηκε σε σχέση με τον ίδιο τον εμβολιασμό, ο οποίος συνιστά την παράβαση για την οποία καταδικάστηκε ο αναιρεσείων, και δεν συνδυάζεται με καμία άλλη αυτοτελή διάταξη.

29. Ο ορισμός του «τεχνικού κανόνα» αφορά μια διάταξη η οποία, όχι μόνο συνιστά «τεχνική προδιαγραφή», αλλά είναι επίσης «υποχρεωτική, de jure ή de facto, για την εμπορία ή χρησιμοποίηση σε κράτος μέλος ή σε άλλο τμήμα του κράτους αυτού [...]».

30. Στην απόφαση CIA Security, το Δικαστήριο έκρινε ότι «ένας κανόνας χαρακτηρίζεται ως τεχνικός υπό την έννοια της οδηγίας 83/189, εφόσον έχει αυτοτελείς έννομες συνέπειες», πράγμα που σημαίνει ότι δεν πρέπει να περιορίζεται στο να παρέχει εξουσιοδοτικό έρεισμα [14]. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι η διάταξη πρέπει να παράγει «διαφορετικά έννομα αποτελέσματα» [15]. Από τη διατύπωση συγχρόνως και την ερμηνεία του ορισμού εκ μέρους του Δικαστηρίου προκύπτει ότι μια διάταξη πρέπει να έχει δεσμευτικό νομικό χαρακτήρα για να ανταποκρίνεται στον ορισμό του τεχνικού κανόνα. Η αρχή αυτή ισχύει προφανέστατα για απαγορεύσεις εμπορίας που τίθενται νομοθετικώς: είναι «υποχρεωτικές, de jure».

31. Το δεύτερο στοιχείο είναι ότι ο κανόνας πρέπει να αφορά την «εμπορία και τη χρησιμοποίηση» του οικείου προϊόντος. Το Δικαστήριο όφειλε κατ' αρχήν να κρίνει, στο πλαίσιο της νομολογίας του, διατάξεις που αφορούσαν αναμφιβόλως την εμπορία [16].

32. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, το Δικαστήριο, σε ένα πολλάκις παρατεθέν από τους παρεμβαίνοντες χωρίο, επέμεινε στο γεγονός ότι (η υπουργική απόφαση) «συσχετίζει στενότατα την ποιότητα των υδάτων για την καλλιέργια των μαλακίων προς την εμπορία των ελασματοβραγχίων μαλακίων που προορίζονται για κατανάλωση» [17]. Δεν έφτασε πάντως μέχρι το σημείου να πει, όπως υπονοήθηκε με ένα επιχείρημα, ότι το γεγονός ότι «συσχετίζει στενότατα» είναι απαραίτητο προκειμένου ο κανόνας να συνιστά «τεχνικό κανόνα».

33. Υπάρχουν δύο υποθέσεις στις οποίες ο εθνικός κανόνας φαινόταν να συνδυάζει μια απαγόρευση εμπορίας με άλλες διατάξεις. Η υπόθεση αμιάντου αφορούσε μια νομοθετική

14 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 29.

15 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 4, απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1997, σκέψη 36.

16 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις CIA Security, σκέψη 27· της 16ης Σεπτεμβρίου 1997, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 30· της 17ης Σεπτεμβρίου 1996, Επιτροπή κατά Ιταλίας, και Bic Benelux, σκέψη 23.

17 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1996, σκέψη 32.

διάταξη η οποία «απαγόρευ(ε) την εξόρυξη, την εισαγωγή, την εξαγωγή, την εμπορία και την παραγωγή αμιάντου, προϊόντων αμιάντου και προϊόντων περιεχόντων αμίαντο [...]» [18]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι επρόκειτο για απαγόρευση που αφορούσε «την εμπορία και τη χρησιμοποίηση» του αμιάντου, δεν χρειαζόταν όμως να εξετάσει την περίπτωση μιας απλής απαγορεύσεως εξορύξεως ή παραγωγής.

34. Η υπόθεση Albers κ.λπ. αφορούσε έναν ολλανδικό νόμο που απαγόρευε τη χορήγηση στα βοοειδή ορισμένων παχυντικών ουσιών, συγκεκριμένα δε clenbuterol [19]. Αυτό προβλεπόταν από το άρθρο 1 του νόμου. Μια άλλη διάταξη του ίδιου νόμου, το άρθρο 3, πρόσθετε τα εξής:

«Απαγορεύεται να κατέχει κανείς ή να έχει σε απόθεμα, να αγοράζει ή να πωλεί εκτρεφόμενα για πάχυνση βοοειδή στα οποία [...] έχουν χορηγηθεί (παχυντικές ουσίες).» Το Δικαστήριο έκρινε, κατ' αρχάς, ότι το άρθρο 1 συνιστά τεχνική προδιαγραφή καθόσον καθορίζει «μεθόδους και διαδικασίες παραγωγής» [20]. Δεν εξέτασε χωριστά το ζήτημα αν το άρθρο 3 αφορούσε την εμπορία ή τη χρησιμοποίηση, αλλά περιορίστηκε να συνάγει ότι ο νόμος συνιστούσε τεχνικό κανόνα.

35. Τόσο η υπόθεση του αμιάντου όσο και η υπόθεση Albers κ.λπ. αφορούσαν νόμους που επέβαλαν απαγόρευση εμπορίας σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις. Θα μπορούσε ιδίως να επιχειρηθεί ένας παραλληλισμός μεταξύ του άρθρου 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως KNA, επίδικης στην παρούσα απόφαση, και του μέρους του άρθρου 3 του επίδικου στην υπόθεση Albers κ.λπ. νόμου, το οποίο απαγόρευε την κατοχή ή τη διατήρηση σε απόθεμα βοοειδών εκτρεφομένων με παχυντικές ουσίες.

36. Όμως, μια τέτοια συλλογιστική θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, εσφαλμένη. Ο κανόνας που εξετάστηκε στην απόφαση Albers κ.λπ. συνέδεε αδιάσπαστα την απαγόρευση κατοχής ή διατηρήσεως σε απόθεμα ζώων με την απαγόρευση της εμπορίας, δηλαδή αγοράς και πωλήσεως. Το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να εξετάσει την καθαρά θεωρητική περίπτωση μιας απαγορεύσεως που περιοριζόταν στην κατοχή ή διατήρηση σε απόθεμα.

37. Κατ' εμέ, ο όρος «χρησιμοποίηση» που περιέχεται στον ορισμό των τεχνικών κανόνων αναφέρεται σε χρησιμοποίηση στα πλαίσια της αγοράς ή, ενδεχομένως, μέρους της αγοράς. Νομίζω ότι είναι εποικοδομητικότερο να ληφθεί υπόψη η απόφαση Lemmens [21]. Η υπόθεση αυτή αφορούσε την ολλανδική ρύθμιση περί αναλύσεως της αναπνοής, η οποία αποτελούσε μέρος των διατάξεων περί οδικής κυκλοφορίας που αφορούν την οδήγηση υπό την επήρεια οινοπνεύματος. Μια διάταξη όριζε ότι η συσκευή αναλύσεως της αναπνοής που χρησιμοποιείται από την αστυνομία για τον

18 — Προπαρατεθείσα απόφαση, σκέψη 30.

19 — Απόφαση της 11ης Μαΐου 1999, C-425/97 έως C-427/97 (Συλλογή 1999, σ. I-2947).

20 — Προπαρατεθείσα, σκέψεις 16 και 17.

21 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13 ανωτέρω.

έλεγχο υπόπτων προσώπων πρέπει να είναι εγκεκριμένου τύπου από έναν οργανισμό ελέγχου καθοριζόμενου προς το σκοπό αυτόν. Δεν υφίστατο καμία γενική απαγόρευση εμπορίας των μη εγκεκριμένων συσκευών αναλύσεως της αναπνοής. Η διάταξη αφορούσε απλώς τη χρησιμοποίηση εγκεκριμένων συσκευών από την αστυνομία. Αυτό δεν εμπόδισε το Δικαστήριο να κρίνει ότι επρόκειτο για τεχνικό κανόνα, για το λόγο ότι: «γεγονός παραμένει ότι οι κανόνες που θεσπίζει η απόφαση αυτή πρέπει να τηρούνται από αυτούς που πωλούν τις εν λόγω συσκευές στις υπηρεσίες της αστυνομίας διώξεως κοινού εγκλήματος, οι οποίες αποτελούν πολύ σημαντικό χρήστη των συσκευών αυτών στην ολλανδική αγορά» [22].

38. Θεωρώ ότι, στην παρούσα αλληλουχία, ο όρος «χρησιμοποίηση» αφορά αποκλειστικά τις υποχρεωτικές διατάξεις που αφορούν τη χρησιμοποίηση ενός προϊόντος και οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν την εμπορία αυτού του προϊόντος ή των συναφών προϊόντων. Η απαγόρευση κατοχής μιας μη εμβολιασμένης αγελάδας, δηλαδή η «χρησιμοποίηση» της, μπορεί να έχει επιπτώσεις στην πώληση του γάλακτος. Πολυάριθμοι κανόνες ασφαλείας ρυθμίζουν τα υλικά ή τον εξοπλισμό που επιτρέπονται σε χώρους προσιτούς στο κοινό, οπότε επηρεάζεται «η χρησιμοποίηση» των προϊόντων ακόμα και όταν δεν υφίστανται άμεσοι κανόνες εμπορίας. Αυτή είναι ίσως η μορφή του μερικού ή έμμεσου αποτελέσματος επί της εμπορίας που πρέπει να καλύπτει η έκφραση «de facto», η οποία χρησιμοποιείται στο άρθρο 1, σημείο 5, της οδηγίας 83/189. Μια διαδικασία λόγω μη αμφισβητηθείσας παραβάσεως κράτους μέλους που ασκήθηκε κατά του Βελγίου [23] αποτελεί έξοχο παράδειγμα μιας μορφής κανόνα «χρησιμοποιήσεως» που ισοδυναμεί με τεχνικό κανόνα. Ένα διάταγμα της Κυβερνήσεως της Région de Bruxelles-Capitale καθόριζε τους κανόνες ποιότητας και ασφάλειας για τη μίσθωση επιπλωμένων κατοικιών ορίζοντας ότι πρέπει να είναι σύμφωνες προς ειδικούς, γενικώς γνωστούς τεχνικούς κανόνες όσον αφορά τις εγκαταστάσεις φυσικού αερίου και ηλεκτρικού. Δεν υφίστατο γενικός περιορισμός εμπορίας αυτών των προϊόντων. Πλην όμως ο κανόνας που αφορούσε τη χρησιμοποίηση συνιστούσε τεχνικό κανόνα, διότι επηρέαζε την πρόσβαση σ' αυτό το τμήμα της αγοράς.

39. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως ΚΝΑ δεν περιέχει καμία διάταξη ρυθμίζουσα την «χρησιμοποίηση» των χοίρων, με οποιαδήποτε από τις προεκτεθείσες έννοιες. Επίσης, δεν συνδέεται με εθνικό κανόνα που επηρεάζει την εμπορία ή τη χρησιμοποίηση. Όπως τόνισα στο σημείο 21, οι μόνοι εφαρμοστέοι κανόνες είναι οι κοινοτικοί κανόνες. Επομένως, δεν πρόκειται για τεχνικό κανόνα.

40. Ενόψει των απαντήσεων που προτείνω να δοθούν στα δύο πρώτα ερωτήματα, παρέλκει η εξέταση του τρίτου και του τέταρτου ερωτήματος.

22 — Προπαρατεθείσα απόφαση, σκέψη 25.

23 — Απόφαση της 7ης Μαΐου 1998, C-145/97, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1998, σ. I-2643).

III — Πρόταση

41. Υπό το φως των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα δύο πρώτα ερωτήματα που υπέβαλε το Hoge Raad der Nederlanden ως ακολούθως:

«Ούτε μια διάταξη όπως του άρθρου 2, παράγραφος 1, της Verordening Minimumeisen Varkenshouderij 1993 ούτε μια διάταξη όπως του άρθρου 2, παράγραφος 1, της Verordening Bestrijding Ziekte van Aujeszky 1993 πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά τεχνικό κανόνα κατά την έννοια του άρθρου 1 της οδηγίας 83/189/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαρτίου 1983, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 88/182/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1988.»