ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 20ής Μαρτίου 1990 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως που ασκήθηκε κατά του Βασιλείου του Βελγίου επιδιώκεται να αναγνωριστεί ότι το σύστημα προηγούμενης άδειας για την εισαγωγή ζώντων ζώων δεν συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο. Αρχικά, η Επιτροπή έβαλε επίσης κατά του συστήματος αυτού καθόσον εφαρμοζόταν στις εισαγωγές κρέατος, αλλά, κατόπιν της τροποποιήσεως της εθνικής νομοθεσίας που θεσπίστηκε κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, η Επιτροπή παραιτήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση από το κεφάλαιο αυτό της παραβάσεως.

2. Επιβάλλεται να γίνει διάκριση αναλόγως του αν η προηγούμενη άδεια εισαγωγής αφορά, αφενός, τα βοοειδή και τα χοιροειδή, αφετέρου, τα άλλα ζώντα ζώα, ιδίως τα προβατοειδή, τα αιγοειδή, τα πουλερικά και τα κατοικίδια. Πράγματι, στην πρώτη περίπτωση η Επιτροπή προβάλλει το ασυμβίβαστο του κοινοτικού δικαίου προς την οδηγία 64/432/ΕΟΚ [1], ενώ, στη δεύτερη περίπτωση, επικαλείται παράβαση μόνο του άρθρου 30 της Συνθήκης. Θα εξετάσω διαδοχικά τις δύο αυτές περιπτώσεις.

3. Κατά την Επιτροπή, η οδηγία 64/432 πραγματοποίησε πλήρη εναρμόνιση των μέτρων στα οποία τα κράτη μέλη εισαγωγής μπορούν να προσφύγουν όσον αφορά τα είδη στα οποία αναφέρεται η οδηγία. Επομένως, τα κράτη αυτά δεν μπορούν πλέον να επικαλεστούν το άρθρο 36, αλλά πρέπει να περιορίζονται στον έλεγχο του πιστοποιητικού που εξέδωσε ο επίσημος κτηνίατρος του κράτους εξαγωγής και σε ενδεχόμενους δειγματοληπτικούς ελέγχους, υπό την επιφύλαξη, ενδεχομένως, εφαρμογής της ρήτρας διασφαλίσεως του άρθρου 9 της οδηγίας. Ο πλήρης χαρακτήρας του συστήματος αυτού αποκλείει τη δυνατότητα να προβλέπονται άδειες εισαγωγής, έστω και αν αυτές εκδίδονται αυτομάτως.

4. Η βελγική κυβέρνηση ισχυρίζεται, πρώτον, ότι η εν λόγω άδεια δεν συνεπάγεται ούτε μέτρο υγειονομικού ελέγχου ούτε περιοριστικό μέτρο στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές στον υγειονομικό έλεγχο που προβλέπει η οδηγία 64/432. Δεύτερον, υποστηρίζει ότι το σύστημα αδειών αποβλέπει στο να καλύψει την έλλειψη εναρμονισμένου συστήματος πληροφοριών στο πλαίσιο της οδηγίας 64/432. Εφόσον δεν πραγματοποιηθεί το σύστημα αυτό, το εφαρμοζόμενο από το Βέλγιο σύστημα θα εξακολουθεί να αποτελεί αναγκαιότητα αποβλέπουσα στην επίτευξη δύο στόχων:

— να πληροφορεί τον εισαγωγέα ότι η εισαγωγή δεν απαγορεύεται για υγειονομικούς λόγους,

— να παρέχει ένα διοικητικό πληροφοριακό έγγραφο τόσο για την εποπτεύουσα αρχή όσο και για τον εισαγωγέα.

5. Επειδή φαίνεται ότι το Βέλγιο αμφισβητεί το περιοριστικό αποτέλεσμα του εν λόγω συστήματος, υπενθυμίζω καταρχάς ότι η νομο-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — 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).

λογία του Δικαστηρίου θεωρεί τις άδειες εισαγωγής παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης. Πράγματι, το Δικαστήριο έκρινε ότι

« το άρθρο 30 αποκλείει την εφαρμογή, στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, εθνικών ρυθμίσεων που απαιτούν, *έστω και τελείως τυπικά*, άδειες εισαγωγής ή κάθε άλλη παρόμοια διαδικασία » [2],

αναφέροντας σαφώς ότι

« η ελεύθερη κυκλοφορία αποτελεί δικαίωμα, η άσκηση του οποίου δεν μπορεί να εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια ή την ανοχή των εθνικών αρχών » [3].

Έτσι, το γεγονός ότι ενδεχομένως η άδεια εισαγωγής εκδίδεται αυτομάτως δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα ότι εκφεύγει από την απαγόρευση του άρθρου 30 της Συνθήκης.

6. Αν όμως, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, η εναρμόνιση που επήλθε στον τομέα αυτόν είναι πλήρης, το Βασίλειο του Βελγίου δεν μπορεί πλέον να επικαλεστεί το άρθρο 36 και οφείλει να περιορίζεται στις διαδικασίες που προβλέπονται στην οδηγία 64/432.

7. Υπενθυμίζω, πρωτίστως, την ανάλυση στην οποία προέβη το Δικαστήριο με την απόφαση Simmenthal [4] όσον αφορά την οδηγία 64/432. Αφού υπενθύμισε ότι η προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών

« συνίσταται ουσιαστικά στην επιβολή της υποχρεώσεως στα κράτη μέλη αποστολής να μεριμνούν για την τήρηση σειράς υγειονομικών μέτρων που αποβλέπουν στο να εξασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, ότι τα εξαγόμενα ζώα δεν συνιστούν πηγή διαδόσεως μεταδοτικών ασθενειών » [5],

το Δικαστήριο παρατηρεί ότι,

« προκειμένου να παράσχουν στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών αποστολής τη διαβεβαίωση ότι τα εισαγόμενα ζώα ή κρέατα πληρούν τους προβλεπόμενους όρους υγιεινής, οι οδηγίες επιβάλλουν όπως τα εισαγόμενα εμπορεύματα συνοδεύονται αντιστοίχως από πιστοποιητικό υγειονομικού ελέγχου ή πιστοποιητικό καταλληλότητας που να βεβαιώνει την τήρηση και την εκτέλεση των υγειονομικών ελέγχων » [6].

8. Το Δικαστήριο διευκρίνισε εν συνεχεία ότι

« το άρθρο 6 της οδηγίας 64/432 (ζώα) επιτρέπει στη χώρα προορισμού να απαγορεύει την εισαγωγή ζώων στο έδαφός της αν διαπιστώθηκε, κατόπιν εξετάσεως που διενεργήθηκε σε μεθοριακό σταθμό από επίσημο κτηνίατρο, ότι τα ζώα αυτά πάσχουν, είναι ύποπτα ότι πάσχουν ή είναι μολυσμένα από ασθένεια που υπόκειται σε υποχρεωτική δήλωση, ή ότι δεν έχουν τηρηθεί οι διατάξεις των άρθρων 3 και 4 της οδηγίας·

...·

επιπλέον, η ίδια αυτή διάταξη, προκειμένου να διευκολυνθούν οι έλεγχοι αυτοί, επιτρέπει σε κάθε κράτος μέλος να ορίσει τους μεθοριακούς σταθμούς που πρέπει να χρησιμοποιούνται για

2 — Απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, σκέψη 9 (124/81, Συλλογή 1983, σ. 203), η υπογράμμιση δική μου.

3 — Όπ. π., σκέψη 10.

4 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1976, 35/76, Rec. 1976, σ. 1871.

5 — Όπ. π., σκέψη 27.

6 — Όπ. π., σκέψη 29.

την είσοδο ζώων και *να απαιτεί να του γνωστοποιείται εκ των προτέρων η εν λόγω είσοδος* » [7].

9. Το δε Δικαστήριο κατέληξε ότι

« (το εναρμονισμένο σύστημα υγειονομικών ελέγχων) έχει ως σκοπό να μεταθέσει τον έλεγχο προς το κράτος μέλος αποστολής και να αντικαταστήσει έτσι τα συστηματικά μέτρα προστασίας στα σύνορα με ενιαίο σύστημα ώστε να καταστήσει περιττούς τους πολλαπλούς μεθοριακούς ελέγχους, αφήνοντας συγχρόνως στο κράτος προορισμού τη δυνατότητα να μεριμνά ώστε να παρέχονται πράγματι οι εγγυήσεις που απορρέουν από το σύστημα ελέγχων το οποίο εναρμονίστηκε κατά τον τρόπο αυτό·

από αυτό έπεται ότι οι συστηματικοί υγειονομικοί έλεγχοι στα σύνορα των προϊόντων που αφορούν οι προαναφερθείσες οδηγίες δεν είναι πλέον αναγκαίοι ούτε, κατά συνέπεια, δικαιολογούνται βάσει του άρθρου 36, από την τελευταία ημερομηνία που καθόρισαν οι οδηγίες για τη θέση σε ισχύ των αναγκαίων εθνικών διατάξεων προσαρμογής με τις διατάξεις των οδηγιών » [8].

10. Οι υπομνήσεις αυτές δείχνουν χωρίς αμφιβολία ότι με την οδηγία 64/432 πραγματοποιήθηκε πλήρης εναρμόνιση στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές βοοειδών και χοιροειδών. Επομένως, ένα σύστημα αδειών εισαγωγής, το οποίο καθιερώνεται μονομερώς από τα κράτη μέλη, φαίνεται αντίθετο προς την ίδια την οικονομία του κειμένου αυτού.

11. Όμως, το καθού κράτος δικαιολογεί το εν λόγω μέτρο αδειών επικαλούμενο ιδίως την έλλειψη ενός « εναρμονισμένου συστήματος πληροφοριών » στην οδηγία.

12. Σχετικώς, δεν μπορώ να μην αναφέρω ότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτούν από τους εισαγωγείς προηγούμενη δήλωση εισαγωγής, η οποία πρέπει να γίνεται σε χρονικό διάστημα σαράντα οκτώ ωρών κατ' ανώτατο όριο. Η διαδικασία αυτή, ενδεχομένως, παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη προορισμού να εξασφαλίζουν μετά την εισαγωγή την υγειονομική « παρακολούθηση » των ζώων, τη σημασία της οποίας τόνισε η βελγική κυβέρνηση.

13. Εξάλλου, νομίζω ότι τα επιχειρήματα που ανέπτυξε η βελγική κυβέρνηση ουδόλως επιβεβαιώνονται από την ανάλυσή της κατά την οποία η εναρμόνιση δεν είναι πλήρης.

14. Σχετικώς, επικαλείται την αιτιολογία των προτάσεων κανονισμών [9] σχετικά με τους κτηνιατρικούς ελέγχους με τους οποίους η Επιτροπή προτείνει, ιδίως, παραίτηση από τους κτηνιατρικούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Στην προοπτική αυτή, η Επιτροπή αναφέρει ότι η συνολική αυτή προσέγγιση « συνεπάγεται την προσφυγή σε αμοιβαίο σύστημα πληροφορήσεως, την ανάπτυξη του συστήματος αυτού », από το οποίο το καθού κράτος συνάγει ότι στο παρόν στάδιο εξελίξεως του θετικού δικαίου το σύστημα πληροφορήσεως δεν είναι εναρμονισμένο.

15. Η επιχειρηματολογία αυτή δεν είναι πειστική. Πράγματι, από την ανάγνωση του εγγράφου για το οποίο γίνεται λόγος προκύπτει ότι σχεδιάζεται τροποποίηση του συνόλου

7 — Όπ. π., σκέψεις 30 και 32, η υπογράμμιση δική μου.

8 — Όπ. π., σκέψεις 35 και 36.

9 — COM(88) 383 τελικό.

των διατάξεων που διέπουν τους κτηνιατρικούς ελέγχους στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές.

16. Είναι αληθές ότι το σχέδιο αυτό περιλαμβάνει διατάξεις « ad hoc » σχετικά με την πληροφόρηση του κράτους προορισμού από το κράτος αποστολής. Αλλά είναι ουσιώδες να παρατηρηθεί ότι ένα τέτοιο σύστημα φαίνεται ως το αντάλλαγμα για την κατάργηση τόσο των συνοριακών κτηνιατρικών ελέγχων, οι οποίοι είναι ακόμη δυνατοί κατά σποραδικό τρόπο υπό το κράτος της οδηγίας 64/432, όσο και του άρθρου 6, παράγραφος 2, διότι η τελευταία αυτή διάταξη επιτρέπει να απαιτείται προηγούμενη δήλωση εισαγωγής [10].

17. Επομένως, δεν πρόκειται για εναρμόνιση ενός συστήματος πληροφοριών το οποίο είναι ανεπαρκές, στην παρούσα κατάσταση εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, αλλά για λήψη μέτρων προσαρμοσμένων σε μια νέα αλληλουχία στην οποία οι συνοριακοί έλεγχοι — οι οποίοι είναι προς το παρόν δυνατοί στις συναλλαγές επί βοοειδών και χοιροειδών κατά το μέτρο που διασαφηνίστηκε πιο πάνω — θα καταργηθούν.

18. Όπως βλέπουμε, η επιχειρηματολογία του καθού κράτους αποσιωπά τη συνολική ισορροπία του σχεδίου κανονισμού για το οποίο γίνεται λόγος. Ουδόλως αποδεικνύεται απ' αυτήν ότι η οδηγία 64/432 περιλαμβάνει κενά σχετικά με την πληροφόρηση του κράτους προορισμού.

19. Τέλος, η δικαιολογία των αδειών εισαγωγής λόγω του ελέγχου που επιβάλλεται με την οδηγία 81/389/ΕΟΚ [11] δεν ασκεί καμιά επιρροή. Το κείμενο αυτό έχει ως μόνο αντικείμενο τον καθορισμό συνοριακού ελέγχου ως προς τις συνθήκες μεταφοράς των ζώντων ζώων και κατά κανένα τρόπο δεν θέτει ως αρχή ότι οι εισαγωγές μπορούν να εξαρτώνται από προηγούμενη άδεια.

20. Κατά συνέπεια, ως συμπέρασμα προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το σύστημα που εφάρμοσε το καθού κράτος, καθόσον αφορά τα βοοειδή και τα χοιροειδή, είναι ασυμβίβαστο προς την οδηγία 64/432.

21. Στη συνέχεια εξετάζω το ζήτημα αν η άδεια εισαγωγής όσον αφορά τα λοιπά ζώντα ζώα συμβιβάζεται προς τις διατάξεις του άρθρου 36. Οι παρατηρήσεις μου επί του ζητήματος αυτού θα είναι σύντομες.

22. Πράγματι,

« η χορήγηση αδειών από τις διοικητικές αρχές συνεπάγεται κατ' ανάγκη την άσκηση κάποιας διακριτικής ευχέρειας και δημιουργεί νομική αβεβαιότητα για τους επιχειρηματίες » [12].

Επομένως, θίγει σοβαρά την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, νομίζω δε ότι παραβιάζεται πλήρως η αρχή της αναλογικότητας από ένα τέτοιο μέτρο το οποίο αποβλέπει, κατά τη βελγική κυβέρνηση, στην πληροφόρηση των εισαγωγέων, ιδίως, ότι οι εισαγωγές δεν απαγορεύονται, και στη συλλογή πληροφοριών διοικητικής φύσεως.

23. Η δυσαναλογία είναι προφανής μεταξύ του συστήματος αδειών και των στόχων αυτών. Θα ήταν δυνατό εξάλλου, σχετικά με

10 — Βλέπε, σχετικώς, το άρθρο 14, παράγραφος 2, της προτάσεως κανονισμού.

11 — Του Συμβουλίου, της 12ης Μαΐου 1981, περί καθορισμού ορισμένων αναγκαίων μέτρων για την εφαρμογή της οδηγίας 77/489/ΕΟΚ περί προστασίας των ζώων κατά τις διεθνείς μεταφορές (ΕΕ L 150 της 6.6.1981, σ. 1).

12 — Υπόθεση 124/81, παρατέθηκε ήδη, σκέψη 18.

τον πρώτο στόχο, να αμφισβητηθεί η αποτελεσματικότητά του: μήπως δεν πρόκειται, τελικά, για πληροφόρηση του εισαγωγέα επί δικαιώματος το οποίο έχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης; Εξάλλου, όπως διασαφηνίστηκε ήδη με τη νομολογία του Δικαστηρίου [13], μέτρα λιγότερο περιοριστικά των συναλλαγών, όπως δήλωση από τους εισαγωγείς ή προσκόμιση των πιστοποιητικών που εξέδωσε το κράτος μέλος εξαγωγής, μπορούν ασφαλώς να αρκούν για τη συλλογή χρήσιμων πληροφοριών από το κράτος εισαγωγής. Επομένως, η παράβαση αποδεικνύεται επίσης ως προς το κεφάλαιο αυτό.

24. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι, εξαρτώντας τις εισαγωγές ζώντων ζώων προελεύσεως άλλων κρατών μελών από προηγούμενη άδεια, η οποία ενδεχομένως παρέχεται αυτομάτως, το Βασίλειο του Βελγίου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και από την οδηγία 64/432/ΕΟΚ.

25. Προτείνω επίσης στο Δικαστήριο να καταδικάσει το καθού κράτος σε όλα τα δικαστικά έξοδα, περιλαμβανομένων και των σχετικών με την παράβαση από την οποία η Επιτροπή παραιτήθηκε, καθόσον οι αναγκαίες τροποποιήσεις θεσπίστηκαν κατά τη διαδικασία.

13 — Υπόθεση 124/81, παρατέθηκε ήδη.