ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MARCO DARMON
της 19ης Οκτωβρίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί κατά πόσο συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο οι ισχύουσες γερμανικές διατάξεις περί εισαγωγών νωπού κρέατος πουλερικών, διατάξεις οι οποίες έχουν ήδη απασχολήσει το Δικαστήριο μέσω του προδικαστικού ερωτήματος που του είχε υποβάλει το Bundesverwaltungsgericht στην υπόθεση Moormann.

2. Κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου [1] η Επιτροπή παραιτήθηκε εν μέρει από τα αιτήματα της προσφυγής της εμμένουσα μόνο στις δύο ακόλουθες αιτιάσεις:

— στο ότι οι έλεγχοι κατά την εισαγωγή διενεργούνται από κτηνιάτρους·

— στην υποχρέωση προηγουμένης δηλώσεως.

Θα εξετάσω διαδοχικά τα δύο αυτά ζητήματα.

3. Όσον αφορά το πρώτο ζήτημα, πρέπει να υπομνησθεί ότι, στην απόφαση Moormann, το Δικαστήριο έκρινε ότι

« τα προϊόντα τα οποία καλύπτονται από την οδηγία 71/118 δεν επιτρέπεται πλέον, κατά τη διέλευση των ενδοκοινοτικών συνόρων, να υποβάλλονται σε συστηματικούς ελέγχους παρά μόνον εφόσον πρόκειται για ελέγχους διοικητικής φύσεως στους οποίους υποβάλλονται όλα τα εμπορεύματα που διέρχονται τα σύνορα » [2],

αφού τόνισε ότι

« μόνο σποραδικοί υγειονομικοί έλεγχοι επιτρέπονται από το κράτος προορισμού » [3],

και όρισε ότι η έννοια του υγειονομικού ελέγχου περιλαμβάνει

« κάθε μέτρο ελέγχου εφαρμοζόμενο από το κράτος εισαγωγής με το οποίο επιδιώκεται να διαπιστωθεί ότι έχουν τηρηθεί πράγματι οι προβλεπόμενοι όροι υγιεινής στις περιπτώσεις που το εν λόγω μέτρο συνεπάγεται την επέμβαση κτηνιάτρου ή εμπειρογνώμονα σε θέματα υγιεινής » [4].

Το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι

« οι υγειονομικοί αυτοί έλεγχοι πρέπει να διακρίνονται από τη γενική επαλήθευση της ταυτότητας των πράγματι μεταφερόμενων με τα περιγραφόμενα στα συνοδευτικά έγγραφα εμπορεύματα » [5].

4. Το Δικαστήριο, εξάλλου, υπογράμμισε ότι

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Υπόθεση 190/87, απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, Συλλογή 1988, σ. 4689.

2 — Σκέψη 16.

3 — Σκέψη 13.

4 — Σκέψη 14.

5 — Σκέψη 15.

« ο όρος " διοικητικές διατυπώσεις " πρέπει να θεωρηθεί ότι αναφέρεται σε όλες τις ενέργειες που συνίστανται στην επαλήθευση των εγγράφων και πιστοποιητικών που συνοδεύουν το εμπόρευμα και με τις οποίες επιδιώκεται να διασφαλισθεί, μέσω μακροσκοπικού ελέγχου, ότι το εν λόγω εμπόρευμα αντιστοιχεί στο περιεχόμενο των οικείων εγγράφων και πιστοποιητικών, εφόσον οι ενέργειες αυτές είναι δυνατό να πραγματοποιούνται από υπαλλήλους που έχουν γενική αρμοδιότητα για τον συνοριακό έλεγχο των εμπορευμάτων » [6].

5. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι

« ο όρος " φυσικοί έλεγχοι " αναφέρεται σε όλους τους ελέγχους που διενεργούνται επί του εμπορεύματος και συνεπάγονται φυσική ενέργεια επ' αυτού » [7]

και ότι

« η οδηγία 83/643 έχει την έννοια ότι μόνον οι υλικοί έλεγχοι κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν επιτρέπεται πλέον να διενεργούνται παρά μόνο δειγματοληπτικά, χωρίς να είναι δυνατό να συναχθεί από αυτό κανένα συμπέρασμα, όσον αφορά τις λεπτομέρειες διεξαγωγής των διοικητικών διατυπώσεων » [8].

6. Νομίζω ότι οι διαπιστώσεις αυτές μπορούν να συνοψισθούν ως εξής: ο « έλεγχος της ταυτότητας » που προβλέπεται από τη γερμανική νομοθεσία συνιστά διοικητική διατύπωση που δεν είναι παράνομη ούτε βάσει της οδηγίας 83/643 ούτε βάσει της οδηγίας 71/118, εφόσον, ως εκ της φύσεώς του, διεξάγεται συστηματικά από υπαλλήλους που έχουν γενική αρμοδιότητα.

7. Πρέπει να πω ότι η λύση αυτή δεν ανταποκρίνεται πλήρως στη λύση που είχα προτείνει στο Δικαστήριο, επειδή, είχα την εντύπωση, ότι η έννοια του φυσικού ελέγχου περιλαμβάνει κάθε ενέργεια επί του προϊόντος *και* του μέσου μεταφοράς. Ο μακροσκοπικός έλεγχος, στον οποίο συνίσταται ο έλεγχος της ταυτότητας, προϋποθέτει άνοιγμα των φορτηγών, χειρισμούς στα κιβώτια, κλπ., και για τον λόγο αυτό θεώρησα ότι υπερέβαινε τα όρια των διοικητικών διατυπώσεων κατά την έννοια της οδηγίας 83/643 καθόσον καταλήγει, πάντα κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, σε έλεγχο ο οποίος μπορεί να διενεργείται μόνο δειγματοληπτικά. Το Δικαστήριο δεν ακολούθησε, προφανώς, την άποψη αυτή. Συνεπεία αυτού του γεγονότος, εξάλλου, η Επιτροπή τροποποίησε τα αιτήματα της προσφυγής της, εφόσον δεν αμφισβητεί πλέον τη νομιμότητα της αρχής του ελέγχου της ταυτότητας, όπως είχε πράξει στην αρχική της προσφυγή και στις παρατηρήσεις της στην υπόθεση Moormann.

8. Πράγματι, η Επιτροπή ζητεί πλέον από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι συντρέχει παράβαση του κοινοτικού δικαίου επειδή ο έλεγχος διενεργείται από κτηνιάτρους.

9. Θα είμαι σαφής: δεν νομίζω ότι η απόφαση Moormann παρέχει στέρεο έρεισμα στην άποψη αυτή. Πράγματι, το Δικαστήριο έκρινε ότι αντίκεινται στο κοινοτικό δίκαιο οι έλεγχοι που *συνεπάγονται* την επέμβαση κτηνιάτρου ή εμπειρογνώμονα σε θέματα υγιεινής, καθώς και οι έλεγχοι *που δεν είναι δυνατό να διενεργούνται* από υπαλλήλους που έχουν γενική αρμοδιότητα. Δηλαδή, το κριτήριο νομιμότητας που έλαβε υπόψη του το Δικαστήριο δεν είναι τόσο η ιδιότητα του προσωπικού που διενεργεί τους ελέγχους όσον η *φύση* και το *περιεχόμενο* των εφαρμοζομένων μέτρων.

10. Η γερμανική νομοθεσία όμως προβλέπει συστηματικούς ελέγχους που αποβλέπουν στη

6 — Σκέψη 29.
7 — Σκέψη 28.
8 — Σκέψη 35.

διαπίστωση της αντιστοιχίας μεταξύ των εγγράφων και των εμπορευμάτων που αναφέρονται σ' αυτά, καθώς και της ύπαρξης ορισμένων επισημάνσεων επί των εμπορευμάτων. Τέτοια μέτρα δεν συνιστούν, ασφαλώς, κτηνιατρικούς ελέγχους η συστηματική διεξαγωγή των οποίων απαγορεύεται από την οδηγία 71/118 και τις εναρμονισμένες ρυθμίσεις που προβλέπει. Αυτή, άλλωστε, είναι η λύση την οποία έδωσε το Δικαστήριο στην απόφαση Moormann.

11. Βεβαίως, το γεγονός ότι τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται από κτηνιάτρους θέτει το ζήτημα μήπως τα « υπερβολικά προσόντα » του χρησιμοποιουμένου προσωπικού μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα, με πρόσχημα τους « ελέγχους ταυτότητας », την ανάπτυξη μιας πρακτικής συστηματικών και όχι πλέον δειγματοληπτικών κτηνιατρικών ελέγχων. Αυτό είναι βέβαια το κύριο ζήτημα που τίθεται υπό την κρίση του Δικαστηρίου και αυτό είναι το ζήτημα που είχε υπόψη της η Επιτροπή όταν ζήτησε από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι συντρέχει παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

12. Δεν μπόρεσα, όμως, να αντιληφθώ πλήρως τους νομικούς ισχυρισμούς που προβάλλει η Επιτροπή για να στηρίξει την άποψη ότι το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει να διενεργείται ο έλεγχος ταυτότητας από υπαλλήλους που διαθέτουν προσόντα περισσότερα από τα συνήθη. Θα πρότεινα, βεβαίως, στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι υφίσταται παράβαση αν είχε αποδειχθεί σχετικά ότι ακολουθείται πρακτική μη δειγματοληπτικών κτηνιατρικών ελέγχων. Πρέπει όμως να τονιστεί ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε στοιχεία από τα οποία να προκύπτει μια τέτοια κατάσταση, η ύπαρξη της οποίας δεν μπορεί βεβαίως να στηρίζεται σε εικασίες, έστω και αν υπάρχουν σχετικώς πολλές πιθανότητες. Περιορίσθηκε, πράγματι, να αναφερθεί, για πρώτη φορά κατά την προφορική διαδικασία, στις δηλώσεις του υπουργού ενός Land, από τις οποίες μπορεί να συναχθεί ότι οι επίμαχοι έλεγχοι βαίνουν πέραν των απλών ελέγχων ταυτότητας. Κατά τον ίδιο τρόπο, χωρίς όμως να μπορέσει να καταστεί σαφέστερη και πιο συγκεκριμένη, η Επιτροπή αναφέρθηκε, και πάλι για πρώτη φορά κατά την προφορική διαδικασία, στις καταγγελίες των εισαγωγέων. Η αοριστία τέτοιων ισχυρισμών, που επιπλέον προβλήθηκαν σ' αυτό το στάδιο της διαδικασίας, δεν παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να διαπιστώσει ότι το πραγματικό περιεχόμενο των ελέγχων που διενεργούνται συστηματικά στα σύνορα βαίνει πέραν των ελέγχων ταυτότητας. Προτείνω, συνεπώς, στο Δικαστήριο να απορρίψει αυτόν τον ισχυρισμό.

13. Αντίθετα, νομίζω ότι μπορεί να διαφύγει της καταδίκης του Δικαστηρίου η υποχρέωση που επιβάλλεται στους εισαγωγείς να προβαίνουν σε προηγούμενη δήλωση. Θα παραμερίσω καταρχάς τα στηριζόμενα στο γράμμα των διατάξεων επιχειρήματα που πρόβαλε σχετικώς η γερμανική κυβέρνηση. Παρά το διφορούμενο νόημα που μπορεί να έχει η γερμανική διατύπωση [9] του άρθρου 6α της οδηγίας 83/643, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 87/53/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1986 [10], δεν μπορεί να θεωρηθεί, όπως υποστηρίζεται στο υπόμνημα ανταπαντήσεως, ότι προϋποθέτει τη νομιμότητα της προηγουμένης δηλώσεως. Πράγματι, όπως προκύπτει από όλες τις άλλες γλωσσικές διατυπώσεις [11], όταν γίνεται λόγος για « εξέταση του κύρους και της γνησιότητας των εγγράφων αυτών και του συνοπτικού ελέγχου της ταυτότητας των εμπορευμάτων *που δηλούνται σ' αυτά* », υπονοείται η περιγραφή που περιέχεται στα συνοδευτικά έγγραφα, χωρίς κανένα υπαινιγμό για δήλωση που προηγείται της εισαγωγής.

9 — « Die summarische Kontrolle der angemeldeten Waren ».

10 — ΕΕ L 24 της 27.1.1987, σ. 33.

11 — « A summary check on the identity of the goods declared in such documents »· « en summarisk Kontrol af identiteten af det i disse dokumenter angivne gods »· « el control somero de la identidad de las mercancias declarados en dichos documentos »· « και συνοπτικό έλεγχο της ταυτότητας των εμπορευμάτων που δηλούνται σ' αυτά »· « il controllo sommario dell' identità delle merci dichiarete negli stessi »· « en een snelle identificatie van de in die documenten aangegeven goederen »· « ao controlo sumario da identidade das mercadorias declaradas nesses documentos ».

14. Η προηγουμένη δήλωση, εξάλλου, πρέπει ασφαλώς να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνεται στις διοικητικές διατυπώσεις κατά την έννοια της οδηγίας 83/643, και επομένως ο παράνομος χαρακτήρας της δεν μπορεί να στηριχθεί στην εν λόγω οδηγία. Μπορεί, όμως, να προσκρούει σε άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, ιδίως δε στα άρθρα 30 και επόμενα της Συνθήκης.

15. Δεν έχω καμία αμφιβολία ότι η υποχρέωση για προηγουμένη δήλωση συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος κατά την έννοια της αποφάσεως του Δικαστηρίου Dassonville [12]: δεν νομίζω ότι μπορεί να αμφισβητηθεί σοβαρά ο πραγματικός περιορισμός που αυτό συνεπάγεται για τις συναλλαγές.

16. Είμαι πεπεισμένος ότι το μέτρο αυτό δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με πρόσχημα τις ανάγκες προγραμματισμού της υπηρεσίας των κτηνιάτρων, οι οποίοι, εν πάση περιπτώσει, διαθέτουν προσόντα ανώτερα εκείνων που απαιτούνται για την εφαρμογή των μόνων συστηματικών μέτρων που επιτρέπονται. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας όμως υποστήριξε κατά την προφορική διαδικασία ότι η προηγούμενη δήλωση αποβλέπει στο να εξασφαλίσει τον συντονισμό των διενεργουμένων ελέγχων και δεν απέκλεισε ότι σκοπός της είναι, επίσης, η διασφάλιση της παρουσίας κτηνιάτρων σε εκείνα τα σημεία των συνόρων που δεν είναι βέβαιη η μόνιμη παρουσία τους.

17. Έχω, επίσης, την πεποίθηση ότι δεν μπορεί να προβληθεί ως επιχείρημα η ανάγκη προγραμματισμού της υπηρεσίας ενός « ειδικευμένου » προσωπικού, ακόμα και αν υποστηριχθεί ότι στην πραγματικότητα πρόκειται για διευκόλυνση των διαδικασιών διελεύσεως των συνόρων, εφόσον ακόμα και οι νόμιμοι συστηματικοί έλεγχοι μπορούν να πραγματοποιούνται από « σύνηθες » προσωπικό. Με άλλα λόγια, πρέπει να θεωρηθεί ως δυσανάλογη και αδικαιολόγητη η επιβάρυνση των διαδικασιών διελεύσεως των συνόρων που προκαλείται από τις ανάγκες προγραμματισμού της υπηρεσίας των κτηνιάτρων, τα προσόντα των οποίων είναι ανώτερα από αυτά που απαιτούνται για τη διενέργεια των νομίμων συστηματικών ελέγχων.

18. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, επιβάλλοντας στους εισαγωγείς νωπού κρέατος πουλερικών προελεύσεως άλλων κρατών μελών την υποχρέωση να προβαίνουν σε προηγούμενη δήλωση, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 30 και επόμενα της Συνθήκης ΕΟΚ·

— να απορρίψει την προσφυγή κατά τα λοιπά·

— να καταδικάσει τους διαδίκους στα δικαστικά τους έξοδα.

12 — Υπόθεση 8/74, απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, Rec. 1974, σ. 837.