ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 9ης Ιουλίου 1985 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η κανονιστική ρύθμιση που τίθεται στην κρίση του Δικαστηρίου προκύπτει από τροποποίηση της γερμανικής νομοθεσίας περί ζωοτροφών, με την οποία η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας επέβαλε, για τις ζωοτροφές που αποτελούν υποκατάστατα του γάλακτος και προορίζονται για την εκτροφή μόσχων προς πάχυνση και νεαρών μόσχων, ελάχιστη περιεκτικότητα σε σίδηρο και μέγιστη περιεκτικότητα σε νάτριο.

Η Επιτροπή φρονεί ότι οι διατάξεις αυτές θεσπίστηκαν κατά παράβαση των ουσιαστικών και διαδικαστικών κανόνων που διατυπώνονται στις οδηγίες με τις οποίες επιδιώκεται η εναρμόνιση των σχετικών εθνικών νομοθεσιών. Κατ' ουσία, το Δικαστήριο θα πρέπει να αποφανθεί επί του πραγματικού περιεχομένου της κοινοτικής εναρμονίσεως, ώστε να καθοριστεί η ακριβής έκταση των αρμοδιοτήτων που απομένουν στα κράτη μέλη.

Αλλά ας επανέλθουμε στη γερμανική κανονιστική ρύθμιση κατά της οποίας στρέφεται η παρούσα προσφυγή.

Νομικό πλαίσιο

2. Το άρθρο 7, παράγραφος 2, της κανονιστικής αποφάσεως περί ζωοτροφών της 16ης Ιουνίου 1976 (BGBl. I, σ. 1497 — ήδη άρθρο 8, παράγραφος 3, μετά την τροποποίηση της 19ης Ιουνίου 1979, BGBl. I, σ. 1122), όπως διατυπώθηκε στις 8 Απριλίου του 1981 (BGBl. I, σ. 352), προβλέπει ότι οι *πλήρεις ζωοτροφές* που χρησιμοποιούνται ως υποκατάστατα του γάλακτος πρέπει να περιέχουν ανά χιλιόγραμμο ξηρού προϊόντος

— τουλάχιστον 60 mg σιδήρου, αν προορίζονται για μόσχους προς πάχυνση,

— τουλάχιστον 40 mg σιδήρου και όχι περισσότερο από 6 000 mg νατρίου αν προορίζονται για νεαρούς μόσχους.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 14, παράγραφος 1, του νόμου περί ζωοτροφών της 2ας Ιουλίου 1975 (Futtermittelgesetz, BGBl. I, σ. 1745), οι ζωοτροφές που δεν ανταποκρίνονται στις προδιαγραφές αυτές δεν μπορούν να διατεθούν στο εμπόριο στο έδαφος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις της γερμανικής κυβερνήσεως κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, η ρύθμιση αυτή δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας των ζώων και των ανθρώπων. Η απαίτηση ελάχιστης περιεκτικότητας σε σίδηρο ανταποκρίνεται στην ανάγκη να καταπολεμηθεί μία πρακτική που συνίσταται στην εκτροφή των μόσχων με πτωχές σε σίδηρο ζωοτροφές, ώστε να λαμβάνεται τεχνητά λευκότερο κρέας, η εμφάνιση του οποίου αποτελεί εσφαλμένα κριτήριο ποιότητας για τους καταναλωτές. Τέτοια πρακτική προκαλεί αναιμία στα ζώα και αποτελεί έμμεση απειλή για την ανθρώπινη υγεία. Όσον αφορά τη μέγιστη περιεκτικότητα σε νάτριο, σκοπό έχει να αντιμετωπίσει μία άλλη πρακτική, σύμφωνα με την οποία οι ζωοτροφές που δίδονται στους μόσχους είναι υπερβολικά αλμυρές για να τους αναγκάζουν να λαμβάνουν περισσότερα υγρά. Η υπερβολική όμως συγκέντρωση νατρίου προκαλεί παραλυσία ή άλλες σοβαρές διαταραχές του νευρικού συστήματος, που μπορούν να οδηγήσουν στο θάνατο του ζώου.

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

Αυτή είναι η κατάσταση του εσωτερικού δικαίου και η δικαιολογία της από πραγματική άποψη, που αποτελεί το πλαίσιο της διαφοράς. Σημειωτέον ότι η Επιτροπή δεν παραβλέπει καθόλου το θεωρητικό κίνδυνο που μπορεί ενδεχομένως να αποτελεί για την υγεία των ζώων η έλλειψη σιδήρου ή η υπερβολική ποσότητα νατρίου, αλλά αμφισβητεί τις πραγματικές επιπτώσεις του καθώς και τη μέθοδο που επέλεξε η καθής για να τον αντιμετωπίσει, λαμβανομένου υπόψη του δεσμευτικού νομικού πλαισίου που εισήχθη με τις οδηγίες εναρμονίσεως οι οποίες ισχύουν όσον αφορά τις ζωοτροφές.

Πρέπει συνεπώς να εκτεθούν οι σχετικές διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας που διέπει τον εν λόγω τομέα.

3. Όπως ελέχθη, η επικρινόμενη κανονιστική ρύθμιση αφορά τις *πλήρεις τροφές για μόσχους*.

Η χρήση των ζωοτροφών αυτών διέπεται από τις διατάξεις των τριών ακόλουθων οδηγιών που θέσπισε το Συμβούλιο:

— την οδηγία 70/524, της 23ης Νοεμβρίου 1970, περί προσθέτων υλών στη διατροφή των ζώων, στο εξής οδηγία « περί προσθέτων υλών » (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 60), όπως τροποποιήθηκε με τις οδηγίες του Συμβουλίου 73/103 της 28ης Απριλίου 1973 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 176) και 75/296 της 28ης Απριλίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/012, σ. 92),

— την οδηγία 74/63, της 17ης Δεκεμβρίου 1973, περί καθορισμού των ανωτάτων ορίων περιεκτικότητας για τις ανεπιθύμητες ουσίες και προϊόντα στις ζωοτροφές, στο εξής οδηγία « περί ανεπιθύμητων ουσιών » (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/010, σ. 136), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 80/502 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1980 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/028, σ. 164),

— και την οδηγία 79/373, της 2ας Απριλίου 1979, περί εμπορίας των συνθέτων ζωοτροφών, στο εξής οδηγία « περί συνθέτων ζωοτροφών » (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/025, σ. 33).

Ως ζωοτροφές νοούνται, σύμφωνα με τον ορισμό που δίδεται στις οδηγίες αυτές, « οι οργανικές ή ανόργανες ουσίες, απλές ή σε μορφή μειγμάτων, που περιλαμβάνουν ή όχι προσθετικά και προορίζονται για την από του στόματος διατροφή των ζώων » [βλ. ιδίως άρθρο 2, περίπτωση α), της οδηγίας 79/373].

Στις δύο πρώτες οδηγίες προσδιορίζονται οι επιτρεπόμενες πρόσθετες ύλες και οι απαγορευόμενες επιβλαβείς ουσίες. Η τρίτη οδηγία αφορά τις σύνθετες ζωοτροφές οι οποίες, μαζί με τις απλές ζωοτροφές, αποτελούν τη μια από τις δύο κύριες κατηγορίες των ζωοτροφών. Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των συνθέτων ζωοτροφών είναι ότι αποτελούνται από μείγμα τροφών που εμφανίζεται υπό μορφή « πλήρων ή συμπληρωματικών τροφών » [άρθρο 2, περίπτωση β), της οδηγίας 79/373]. Εν προκειμένω, οι πλήρεις τροφές στις οποίες αναφέρεται η γερμανική ρύθμιση είναι αυτές που ορίζονται στην οδηγία 79/373 ως « τα μείγματα ζωοτροφών τα οποία, χάρη στη σύνθεσή τους, επαρκούν για την εξασφάλιση μιας ημερησίας μερίδος τροφής », δηλαδή « η ολική ποσότητα τροφών... που είναι απαραίτητη κατά μέσο όρο ημερησίως σ' ένα ζώο... για την ικανοποίηση του συνόλου των αναγκών του » [αντίστοιχα άρθρο 2, περιπτώσεις δ) και γ), της οδηγίας 79/373].

Συμπερασματικά, οι πλήρεις τροφές για μόσχους εμπίπτουν στις δύο πρώτες οδηγίες ή « ειδικές » οδηγίες εφόσον περιλαμβάνουν το σύνολο των ζωοτροφών και στην οδηγία 79/373 στο μέτρο που η πλήρης τροφή αποτελεί μία από τις μορφές ζωικής διατροφής μέσω συνθέτων τροφών.

Βασιζόμενες στα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης ΕΟΚ, οι οδηγίες αυτές έχουν ως στόχο, σύμφωνα με το τελευταίο αυτό άρθρο, την προσέγγιση « των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση επί της εγκα-

θιδρύσεως ή της λειτουργίας της κοινής αγοράς », εν προκειμένω της γεωργικής κοινής αγοράς, συμβάλλοντας κατά τον τρόπο αυτό στην εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων που προορίζονται για τη γεωργία (άρθρο 38, παράγραφοι 1 και 2, της Συνθήκης ΕΟΚ). Η διάρθρωση των τριών οδηγιών είναι αρκετά παραπλήσια: πεδίο εφαρμογής της επιδιωκόμενης εναρμονίσεως και διαδικασίες προσαρμογής σε περίπτωση ανάγκης.

Ας εξετάσουμε λεπτομερέστερα τα δύο αυτά σημεία.

α) Αντίστοιχο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών

— Η οδηγία 70/524 περιλαμβάνει στο παράρτημα I πίνακα των επιτρεπόμενων προσθέτων υλών, καθορίζοντας άλλοτε τη μέγιστη και ελάχιστη περιεκτικότητά τους, άλλοτε μόνο την ελάχιστη περιεκτικότητά τους. Επιβάλλει στα κράτη μέλη να ορίσουν ότι « μόνο » οι πρόσθετες ύλες που απαριθμούνται στο παράρτημα « και μόνο υπό τους όρους που καθορίζονται σε αυτό, μπορούν να ενσωματωθούν στις ζωοτροφές »(άρθρο 3, παράγραφος 1). Πρέπει να παρατηρηθεί σχετικά ότι το εν λόγω παράρτημα περιλαμβάνει στην κατηγορία Θ « ιχνοστοιχεία » πίνακα σιδηρούχων προσθέτων υλών που κατατάσσονται στον αριθμό Ε 1, για τις οποίες η επιτρεπόμενη μέγιστη περιεκτικότητα είναι 1 250 mg ανά χιλιόγραμμο πλήρους τροφής.

— Η οδηγία « περί ανεπιθύμητων ουσιών », που εφαρμόζεται υπό την επιφύλαξη των διατάξεων της προηγούμενης οδηγίας [άρθρο 1, παράγραφος 2, περίπτωση α)], προβλέπει ότι « τα κράτη μέλη ορίζουν ότι οι ουσίες και τα προϊόντα τα οποία απαριθμούνται στο παράρτημα είναι ανεκτά στις ζωοτροφές μόνο με τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο παράρτημα τούτο » (άρθρο 3, παράγραφος 1).

— Η οδηγία « περί συνθέτων ζωοτροφών », που εφαρμόζεται επίσης υπό την επιφύλαξη των διατάξεων των δύο προηγούμενων οδηγιών [άρθρο 1, παράγραφος 2, περιπτώσεις β) και γ)] έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής. Τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να ορίσουν ότι οι σύνθετες ζωοτροφές « δεν μπορούν να διατίθενται στο εμπόριο παρά μόνο αν είναι υγιεινές, ανόθευτες και σύμφωνες προς τα συναλλακτικά ήθη », « δεν επιτρέπεται να ενέχουν κίνδυνο για την υγεία των ζώων ούτε για την υγεία του ανθρώπου και δεν επιτρέπεται να προσφέρονται ή να διατίθενται στο εμπόριο κατά τρόπο που μπορεί να οδηγήσει σε πλάνη » (άρθρο 3).

Προς το σκοπό αυτό, η οδηγία καθορίζει τις προϋποθέσεις που ισχύουν σχετικά με την παρουσίαση των συνθέτων ζωοτροφών, που αφορούν ιδίως τη συσκευασία (άρθρο 4) και τη σήμανση (άρθρο 5).

Σε συνδυασμό προς τις διατάξεις αυτές, στο παράρτημα περιλαμβάνεται πίνακας των περιεκτικοτήτων σε αναλυτικά συστατικά που πρέπει να δηλώνονται (σημεία 5 μέχρι 8) καθώς και τα όρια ανοχής που ισχύουν σε περίπτωση αποκλίσεως που διαπιστώνεται εν σχέσει προς την καθοριζόμενη περιεκτικότητα (σημεία 9 και 10).

Η οδηγία περιλαμβάνει ορισμένες διατάξεις όσον αφορά τη σύσταση των συνθέτων ζωοτροφών. Τα άρθρα 6 και 7 παραπέμπουν έτσι στη μέγιστη περιεκτικότητα σε ύδωρ και τέφρα που πρέπει να τηρείται (σημεία 2 μέχρι 4 του παραρτήματος), το δε άρθρο 8 επιτρέπει στα κράτη μέλη,

« εφόσον οι εθνικές τους διατάξεις το προβλέπουν κατά την υιοθέτηση της παρούσης οδηγίας, να περιορίζουν τη διάθεση στο εμπόριο των συνθέτων τροφών σε εκείνες:

— που παράγονται από ορισμένα συστατικά, ή

— που είναι απαλλαγμένες από ορισμένα συστατικά ».

Τέλος, το άρθρο 14, περίπτωση α), ορίζει ότι « δεν θίγεται το δικαίωμα των κρατών μελών... να συνιστούν τύπους συνθέτων τροφών, που ανταποκρίνονται σε ορισμένα χαρακτηριστικά αναλυτικής φύσεως ».

Η τήρηση των διατάξεων των τριών οδηγιών εξασφαλίζεται με επισήμους ελέγχους, που διενεργούνται από τα κράτη μέλη (αντίστοιχα άρθρα 15, 8 και 12 των οδηγιών). Επιπλέον, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 13 της οδηγίας « περί προσθέτων υλών », 7 της οδηγίας « περί ανεπιθύμητων ουσιών » και 9 της οδηγίας « περί συνθέτων ζωοτροφών », οι ζωοτροφές δεν μπορούν να υποβληθούν από τα κράτη μέλη σε άλλους περιορισμούς εμπορίας εκτός από εκείνους που προβλέπονται ρητά σε καθεμιά από τις οδηγίες. Εντούτοις, ορισμένες διαδικασίες εισήχθησαν για να καταστούν περισσότερο εύκαμπτες οι διατάξεις αυτές.

β) Οι διαδικασίες προσαρμογής

Στις οδηγίες « περί προσθέτων υλών » και « περί ανεπιθύμητων ουσιών » προβλέπεται η ίδια διαδικασία σε περίπτωση απειλής για την υγεία των ζώων ή των ανθρώπων: τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν « προσωρινά » από τις διατάξεις της οδηγίας λαμβάνοντας μονομερώς μέτρα διασφαλίσεως (άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 70/524, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 73/103, και άρθρο 5 της οδηγίας 74/63). Με τη λήψη των μέτρων αυτών κινείται μία κατεπείγουσα διαδικασία, κατά την οποία η Επιτροπή ή, κατά περίπτωση, το Συμβούλιο, μετά από γνώμη της διαρκούς επιτροπής ζωοτροφών, αποφασίζουν « αμέσως αν το παράρτημα πρέπει να τροποποιηθεί » (άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 70/524, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 73/103, και άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας 74/63).

Εξάλλου, για να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη των επιστημονικών και τεχνικών γνώσεων, παρόμοια διαδικασία προβλέπεται αντίστοιχα στις δύο οδηγίες για την αναθεώρηση του καταλόγου των επιτρεπόμενων προσθέτων υλών και των απαγορευόμενων ανεπιθύμητων ουσιών (άρθρο 6 της οδηγίας 70/524, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 75/296, και άρθρο 6 της οδηγίας 74/63).

Η οδηγία « περί συνθέτων ζωοτροφών » προβλέπει για τον ίδιο σκοπό ανάλογη διαδικασία [άρθρα 10, περίπτωση α), και 13]. Επιπλέον, περιλαμβάνει ειδική διάταξη: το άρθρο 15 επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να προτείνει, εντός προθεσμίας τριών ετών, και στο Συμβούλιο να αποφασίσει, εντός προθεσμίας 5 ετών από την κοινοποίηση της οδηγίας, τις τροποποιήσεις οι οποίες, « βάσει της κτηθείσας πείρας », θα επέτρεπαν « να πραγματοποιηθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των συνθέτων ζωοτροφών και να εξαλειφθούν ορισμένες διαφορές, ιδίως όσον αφορά τα χρησιμοποιούμενα συστατικά και την επίθεση ετικετών ».

Ισχυρισμοί των διαδίκων

4. Προς υποστήριξη της προσφυγής της εν λόγω παραβάσεως, η Επιτροπή προβάλλει την ακόλουθη επιχειρηματολογία:

— η κοινοτική ρύθμιση που εισήχθη με τις τρεις οδηγίες είναι εξαντλητική και κατά συνέπεια δεν αφήνει πλέον κανένα περιθώριο, εκτός των προϋποθέσεων που τίθενται σ' αυτή, για μονομερή επέμβαση των κρατών μελών όπως αυτή που προσάπτεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας·

— επιπλέον, η γερμανική ρύθμιση επιβάλλει περιορισμούς αντίθετους προς τους ουσιαστικούς και διαδικαστικούς κανόνες που περιλαμβάνονται σε καθεμιά από τις οδηγίες χωριστά·

— τέλος, η Επιτροπή προβάλλει επικουρικά ότι οι εισαγόμενοι με τη γερμανική ρύθμιση περιορισμοί, που είναι αντίθετοι προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν μπορούν να δικαιολογηθούν βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ για λόγους προστασίας της υγείας των ζώων ή των ανθρώπων.

Ας εξετάσουμε διαδοχικά τα τρία σημεία της επιχειρηματολογίας αυτής, που αμφισβητούνται από την καθής.

α) Εξαντλητικός χαρακτήρας της κοινοτικής εναρμονίσεως

Η *Επιτροπή* δεν υποστηρίζει σχετικά ότι η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών όσον αφορά τις ζωοτροφές *πραγματοποιήθηκε πλήρως*. Ειδικότερα, θα έπρεπε ακόμη να εναρμονιστεί ο τομέας των παθογόνων μικροοργανισμών. Αντίθετα, από την έναρξη της ισχύος, την 1η Ιανουρίου 1981, της οδηγίας 79/373, η εισαχθείσα με τις τρεις οδηγίες ρύθμιση είναι εξαντλητική όσον αφορά τη *σύσταση* των συνθέτων ζωοτροφών. Έτσι, οι δύο πρώτες οδηγίες ρυθμίζουν τη χρήση των πράγματι « προβληματικών » ουσιών, για τις οποίες καθορίζουν ορισμένη περιεκτικότητα και αποκλείουν ρητά στα κράτη μέλη την εισαγωγή άλλων περιορισμών εμπορίας εκτός από τους προβλεπόμενους, και εν πάση περιπτώσει εκτός του πλαισίου των διαδικασιών που καθορίζονται σ' αυτές. Η οδηγία « περί συνθέτων ζωοτροφών », που περιορίζεται κυρίως στην αναγραφή διατάξεων όσον αφορά τη συσκευασία και τη σήμανση των ζωοτροφών, δηλώνει τη βούληση του νομοθέτη να εμπεδώσει την ελεύθερη εμπορία εντός της Κοινότητας όλων των ζωοτροφών που ανταποκρίνονται προς τις διατάξεις της, αφήνοντας στον παραγωγό την ευχέρεια επιλογής της κατάλληλης συνθέσεως, περιορίζεται δε σχετικά να απαγορεύσει στα κράτη μέλη να εισάγουν κάθε νέο περιορισμό όσον αφορά την παρουσία ή την απουσία συστατικών και τους επιτρέπει να συνιστούν ορισμένους τύπους συνθέτων ζωοτροφών που ανταποκρίνονται σε ορισμένα χαρακτηριστικά αναλυτικής φύσεως.

Τέλος, εκτός των επιτρεπόμενων προσθέτων υλών και των απαγορευόμενων ανεπιθύμητων ουσιών, από την οδηγία « περί συνθέτων ζωοτροφών » προκύπτει ότι, πλην ρητής εξαιρέσεως, η σύνθεση των ζωοτροφών αυτών τέθηκε ηθελημένα από τον κοινοτικό νομοθέτη εκτός του πεδίου κάθε εθνικής ρυθμίσεως, και επομένως η επικρινόμενη γερμανική ρύθμιση εμποδίζει ευθέως την ελεύθερη κυκλοφορία όλων των συνθέτων ζωοτροφών. Η ελευθερία των παραγωγών όσον αφορά τη σύνθεση των ζωοτροφών έχει ως αντιστάθμισμα την εξουσία που παρέχεται στα κράτη μέλη, βάσει του άρθρου 3 της οδηγίας, να επιβάλλουν κυρώσεις σε συγκεκριμένες περιπτώσεις καταχρήσεως. Υπό την επιφύλαξη της επιτευχθείσας εναρμονίσεως, η τελευταία αυτή διάταξη δεν εξουσιοδοτεί κατά τρόπο γενικό τα κράτη μέλη να λαμβάνουν μονομερώς μέτρα προληπτικού χαρακτήρα.

Αντίθετα προς την άποψη της Επιτροπής, η *Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας* φρονεί ότι με τις τρεις οδηγίες δεν επήλθε πλήρης εναρμόνιση των κανόνων περί συστάσεως των συνθέτων ζωοτροφών, ιδίως εκείνων που αφορούν τα « συστατικά στοιχεία » των ζωοτροφών, όπως ο σίδηρος και το νάτριο, τα οποία, κατά την άποψή της, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ούτε ως πρόσθετες ύλες ούτε ως ανεπιθύμητες ουσίες.

Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται ιδίως από το ίδιο το κείμενο της οδηγίας 79/373, τα άρθρα 8 και 15 της οποίας αποδεικνύουν ότι, εν αναμονή της θεσπίσεως κοινοτικής ρυθμίσεως, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να διατηρούν σε ισχύ τις εσωτερικές τους ρυθμίσεις περί συστατικών. Η Επιτροπή όμως, παρά την υποχρέωση που έχει βάσει του άρθρου 15, δεν υπέβαλε ακόμη πρόταση τροποποιήσεως και επομένως η εναρμόνιση στον τομέα των συστατικών των συνθέτων ζωοτροφών είναι ημιτελής. Ο μη εξαντλητικός χαρακτήρας των οδηγιών προκύπτει από άλλες διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας, ιδίως από την οδηγία 82/471 περί βιοπρωτεϊνών, η οποία ρύθμισε για

πρώτη φορά τη χρήση ορισμένων συστατικών. Επιπλέον, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο εξαντλητικός χαρακτήρας των οδηγιών αναγνωρίζεται μόνον όταν η επιδιωκόμενη εναρμόνιση είναι πλήρης.

Πράγματι, οι τρεις οδηγίες δεν ρυθμίζουν παρά κατά τρόπο αποσπασματικό το ζήτημα των συστατικών των συνθέτων ζωοτροφών. Τα κράτη μέλη εξακολουθούν συνεπώς να είναι αρμόδια να θεσπίζουν κάθε πρόσφορη ρύθμιση, τουλάχιστον όταν η λήψη μέτρων είναι αναγκαία για την προστασία της υγείας των ζώων ή των ανθρώπων. Η καθής παρατηρεί επί του σημείου αυτού ότι η οδηγία 79/373, αντίθετα προς τις δύο άλλες, δεν προβλέπει καμία ειδική διαδικασία που επιτρέπει στα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν τέτοια ανάγκη. Η αναγνώριση επομένως του εξαντλητικού χαρακτήρα της εναρμονίσεως θα είχε ως αποτέλεσμα, με την πλήρη ελευθερία που θα παρεχόταν στους παραγωγούς, να στερηθούν τα κράτη μέλη από κάθε δυνατότητα λήψεως των μέτρων που θα ήταν αναγκαία σε επείγουσες περιπτώσεις στον εν λόγω τομέα.

Δεν είναι βέβαια αυτή η έννοια του άρθρου 3, το δεύτερο εδάφιο του οποίου εξουσιοδοτεί κατά τρόπο γενικό τα κράτη μέλη να λαμβάνουν κάθε μέτρο για να εξασφαλίζουν την προστασία της υγείας των ζώων και των ανθρώπων κατά των κινδύνων που μπορούν να προκύψουν από την έλλειψη ορισμένων αναλυτικών συστατικών ή την υπερβολική περιεκτικότητα σε ορισμένα αναλυτικά συστατικά, όπως ο σίδηρος και το νάτριο.

Όσον αφορά την απαγόρευση των επιπλέον περιορισμών της διαθέσεως στο εμπόριο που διατυπώνεται στο άρθρο 9 της οδηγίας 79/373, δεν μπορεί να περιορίσει τις εξουσίες που διατηρούν τα κράτη μέλη σύμφωνα με τα ανωτέρω άρθρα 3, δεύτερο εδάφιο, 8 και 15.

β) Εφαρμογή των οδηγιών χωριστά

Κατά την άποψη της *Επιτροπής*, η γερμανική ρύθμιση προσκρούει προς τις διατάξεις τόσο των οδηγιών περί προσθέτων υλών και περί ανεπιθύμητων ουσιών, όσον και της οδηγίας περί συνθέτων ζωοτροφών.

Η προσφεύγουσα φρονεί ότι για να τηρήσει την ελάχιστη περιεκτικότητα σε σίδηρο, ο παραγωγός, ελεύθερος ως προς την επιλογή των μέσων για να το επιτύχει, θα ωθηθεί κατ' ανάγκη να καταφύγει στις σιδηρούχες πρόσθετες ύλες στις οποίες αναφέρεται η οδηγία 70/524 αντί να επιλέξει πλούσια σε σίδηρο αρχικά συστατικά. Η προσφυγή κατά προτίμηση στα συστατικά αυτά αντί για τις πρόσθετες ύλες θα οδηγούσε πράγματι τον παραγωγό να εγκαταλείψει σε σημαντικό βαθμό τη χρήση των συνήθων βασικών προϊόντων που έχουν περιεκτικότητα σε σίδηρο 30 περίπου mg ανά χιλιόγραμμο και ιδίως του γάλακτος σε σκόνη που επιδοτείται από την Κοινότητα. Προκειμένου όμως για σιδηρούχες πρόσθετες ύλες, η οδηγία προβλέπει μόνο μέγιστη περιεκτικότητα και απαγορεύει κάθε περιορισμό εμπορίας εκτός από εκείνους που προβλέπονται σ' αυτή, και επομένως, τουλάχιστον κατά τρόπο έμμεσο, η γερμανική ρύθμιση αντιβαίνει προς τις διατάξεις της, παραβαίνοντας μάλιστα κατά τον τρόπο αυτό και το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Όσον αφορά το νάτριο, πρέπει να θεωρηθεί ανεπιθύμητη ουσία εμπίπτουσα μόνο στην οδηγία 74/63, εφόσον μετά από ορισμένη περιεκτικότητα συνεπάγεται κίνδυνο για την υγεία. Δεδομένου ότι η οδηγία αυτή δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη όσον αφορά το νάτριο, προκύπτει ότι περιορισμός όπως ο επιβαλλόμενος από τη γερμανική ρύθμιση απαγορεύεται.

Επιπλέον, οι επικρινόμενες διατάξεις θεσπίστηκαν ηθελημένα εκτός του πλαισίου των κατάλληλων διαδικασιών που προβλέπονται από τις δύο ανωτέρω οδηγίες τόσο για την αντιμετώπιση απειλής για την υγεία των ανθρώπων ή των ζώων όσο και για να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη των γνώσεων.

Τέλος, αν θεωρηθεί, όπως υποστηρίζει η καθής, ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις δεν αφορούν τη χρήση του σιδήρου και του νατρίου ως προσθέτων υλών ή ως ανεπιθύμητων ουσιών αλλά

ως αναλυτικών στοιχείων των αρχικών συστατικών, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 8 της οδηγίας 79/373 απαγορεύει από τις 2 Απριλίου 1979 στα κράτη μέλη να θεσπίζουν, όπως έπραξε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας με την αμφισβητούμενη κανονιστική απόφαση, νέα ρύθμιση που επιβάλλει ή απαγορεύει τη χρήση ορισμένων συστατικών. Τέτοια παράβαση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με την αιτίαση που απευθύνει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά της προσφεύγουσας, ότι δηλαδή δεν έθεσε σε εφαρμογή τη διαδικασία του άρθρου 15 της οδηγίας 79/373.

Η *γερμανική κυβέρνηση* αμφισβητεί τη δυνατότητα εφαρμογής των ειδικών οδηγιών.

Υποστηρίζει ότι η οδηγία 70/524 ισχύει για το σίδηρο μόνο υπό μορφή πρόσθετης ύλης, δηλαδή σιδηρούχων ενώσεων όπως αυτές που απαριθμούνται στο παράρτημα της οδηγίας, οι οποίες προστίθενται σκοπίμως στη ζωοτροφή και όχι για το σίδηρο υπό μορφή αναλυτικού στοιχείου, που βρίσκεται σε φυσική κατάσταση σε ορισμένα αρχικά συστατικά. Η γερμανική ρύθμιση αφήνει ακριβώς τους παραγωγούς ελεύθερους να επιλέξουν τα πλούσια σε σίδηρο συστατικά (π.χ. άλευρα ιχθύων), που επιτρέπουν να επιτυγχάνεται η απαιτούμενη μέγιστη περιεκτικότητα για τις πλήρεις ζωοτροφές που προορίζονται για μόσχους. Η οδηγία «περί προσθέτων υλών» δεν ισχύει συνεπώς έναντι της γερμανικής ρυθμίσεως.

Όσον αφορά την οδηγία 74/63, απαγορεύει μόνο τις επιβλαβείς ουσίες, ανεξάρτητα από το βαθμό συγκεντρώσεώς τους μέσα στη ζωοτροφή. Αλλά το νάτριο αποτελεί αντίθετα αναγκαία ουσία για τη διατροφή των ζώων, η παρουσία της οποίας είναι επιθυμητή διότι αποτελεί ουσιώδη παράγοντα της θρεπτικής αξίας της ζωοτροφής. Δεν πρέπει συνεπώς να χαρακτηριστεί το νάτριο ως ανεπιθύμητη ουσία, για το μόνο λόγο ότι σε υπερβολική δόση μπορεί να είναι επικίνδυνο.

Συμπερασματικά, εφόσον η οδηγία «περί προσθέτων υλών» αφορά μόνο τις ουσίες που προστίθενται σκόπιμα στις ζωοτροφές και η οδηγία «περί ανεπιθύμητων ουσιών» αφορά μόνο τις ουσίες που είναι εκ φύσεως επιβλαβείς, δεν μπορούν να ισχύουν όσον αφορά τα αναλυτικά συστατικά στοιχεία των συνθέτων ζωοτροφών τα οποία βρίσκονται σε φυσική κατάσταση στις ζωοτροφές και καθορίζουν τη θρεπτική αξία τους.

Η *Επιτροπή* αμφισβητεί την έκταση της διακρίσεως στην οποία προβαίνει η καθής. Τα όρια μεταξύ συστατικών, ανεπιθύμητων ουσιών και προσθέτων υλών είναι ασαφή και επομένως μία ουσία δεν μπορεί κατ' ανάγκη να κατατάσσεται εκ των προτέρων στη μία ή την άλλη από τις κατηγορίες αυτές. Η έννοια των συστατικών στοιχείων ισχύει για όλες τις ουσίες που περιέχονται σε ζωοτροφή. Κατά περίπτωση συνεπώς, η ίδια ουσία μπορεί να εμφανίζεται άλλοτε ως ανεπιθύμητη ουσία — αν περιλαμβάνεται σε υπερβολική δόση — άλλοτε ως πρόσθετη ύλη — αν προστίθεται σκόπιμα — και άλλοτε ως απλό συστατικό στοιχείο, χωρίς ιδιαίτερο χαρακτήρα.

γ) Ως προς τις δικαιολογίες που αντλούνται από την ανάγκη προστασίας της υγείας των ανθρώπων ή των ζώων

Κατά την άποψη της *Επιτροπής*, ο εξαντλητικός χαρακτήρας της εναρμονίσεως που έχει πραγματοποιηθεί στον τομέα αυτό με τις τρεις οδηγίες δεν επιτρέπει πλέον, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, να δικαιολογείται νόμιμα βάσει των διατάξεων παρεκκλίσεως του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ μία απαγόρευση εμπορίας που δεν προβλέπεται ρητά στις οδηγίες.

Η καθής δεν μπορεί επίσης να επικαλείται τις διαδικασίες προσαρμογής που προβλέπονται στις οδηγίες «περί προσθέτων υλών» και «περί ανεπιθύμητων ουσιών», δεδομένου ότι εν προκειμένω τέθηκε εν γνώσει της εκτός του

πεδίου εφαρμογής τους. Όσον αφορά το άρθρο 3 της οδηγίας 79/373, επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα μόνο κατά μεμονωμένων καταχρήσεων.

Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι εν πάση περιπτώσει, η γερμανική ρύθμιση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από την επιθυμία να εξασφαλιστεί η προστασία της υγείας των ζώων ή των ανθρώπων. Παρατηρεί σχετικά ότι η καθής δεν απέδειξε ούτε την ύπαρξη συγκεκριμένης απειλής, ούτε την πραγματικότητα των μεθόδων στις οποίες αναφέρεται. Η Επιτροπή τονίζει ότι, λαμβανομένης υπόψη της μέσης περιεκτικότητας σε σίδηρο των ζωοτροφών στην Κοινότητα, της τάξεως των 30 mg, η χαμηλή περιεκτικότητα σε σίδηρο των συνθέτων ζωοτροφών που προορίζονται για μόσχους δεν είναι κατ' ανάγκη επικίνδυνη για τα ζώα αυτά. Όσον αφορά την υπερβολική χρήση νατρίου, δεν γίνεται αντιληπτό το οικονομικό ενδιαφέρον που θα μπορούσε να παρουσιάζει για τους παραγωγούς. Η Επιτροπή παρατηρεί τέλος ότι η οδηγία 79/373 παρείχε στην καθής λιγότερο ριζικά μέσα για την πρόληψη των κινδύνων τους οποίους αυτή επικαλείται, είτε με κατάλληλη σήμανση είτε με την άσκηση του δικαιώματος διατυπώσεως συστάσεων που προβλέπεται στο άρθρο 14, περίπτωση α). Η Επιτροπή υπενθυμίζει εξάλλου ότι η διαρκής επιτροπή ζωοτροφών, στην οποία η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπέβαλε, μετά τη διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης, πρόταση τροποποιήσεως στην οποία επαναλαμβανόταν το περιεχόμενο της αμφισβητούμενης ρυθμίσεως, αρνήθηκε να δεχτεί την εν λόγω πρόταση βασιζόμενη κατ' ουσία στους ίδιους λόγους με αυτούς που επικαλείται εν προκειμένω η Επιτροπή.

Η *Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας* υποστηρίζει ότι για την καταπολέμηση των ανωτέρω καταχρηστικών μεθόδων, η επίμαχη ρύθμιση είναι καταλληλότερη από τα μέτρα που προτείνει η Επιτροπή, παρατηρεί δε ότι η Επιτροπή δεν αμφισβητεί την ύπαρξη του κινδύνου τον οποίο αυτή θέλησε να αποτρέψει. Κατά συνέπεια, η λήψη των επικρινόμενων μέτρων ήταν δικαιολογημένη, είτε βάσει του άρθρου 3, δεύτερο εδάφιο, είτε βάσει των παρεκκλίσεων που προβλέπονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Προτάσεις

5. Η επίλυση της παρούσας διαφοράς πρέπει να αναζητηθεί στην έκταση της εναρμονίσεως που επήλθε με τις τρεις οδηγίες οι οποίες διέπουν τις σύνθετες ζωοτροφές.

Όπως τονίσαμε ήδη, οι τρεις αυτές οδηγίες εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των γεωργικών προϊόντων, η οποία είναι απαραίτητη για την καλή λειτουργία της γεωργικής κοινής αγοράς και στηρίζεται στην αρχή της ελεύθερης προσβάσεως στην αγορά όλων των ενδιαφερόμενων επιχειρηματιών και ιδίως των παραγωγών προϊόντων αυτού του τύπου (σκέψη 32 της αποφάσεως στην υπόθεση 5/77, Tedeschi, Rec. 1977, σ. 1555 και σκέψη 57 της αποφάσεως στην υπόθεση 83/78, Pigs Marketing Board, Reg. 1978, σ. 2347). Εν προκειμένω όμως, η ελευθερία αυτή ισχύει μόνο για τις ζωοτροφές που ανταποκρίνονται στις προδιαγραφές όσον αφορά τη σύνθεση και τη συσκευασία, οι οποίες επιβάλλονται από τις οδηγίες περί προσθέτων υλών, περί ανεπιθύμητων ουσιών και περί συνθέτων ζωοτροφών, σύμφωνα με τις αντίστοιχες διατάξεις των άρθρων τους 14, 7 και 9 (απόφαση της 27ης Μαρτίου 1985 στην υπόθεση 73/84, Denkavit, σκέψη 11). Οι προδιαγραφές αυτές θεσπίστηκαν τόσο λόγω της σημασίας που έχει η διατροφή των ζώων για τη γεωργία της Κοινότητας, όσο και λόγω της ανάγκης να εξασφαλιστεί η χρήση κατάλληλων και καλής ποιότητας ζωοτροφών: αποτελούν συνεπώς « ουσιώδη παράγοντα αυξήσεως της παραγωγικότητας στη γεωργία » (αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2 των τριών ανωτέρω οδηγιών).

Στο πλαίσιο αυτό, λαμβανομένου υπόψη ότι η απόλυτη έλλειψη σιδήρου και η υπερβολική δόση νατρίου στις ζωοτροφές μπορούν αναμφισβήτητα να αποτελούν κίνδυνο για την υγεία του ζώου, τα κράτη μέλη έχουν ακόμη τη δυνατότητα, για λόγους προστασίας της υγείας των ζώων και των ανθρώπων, να επιβάλλουν όρια όσον αφορά την περιεκτικότητα σε ορισμένες ουσίες οι οποίες περιλαμβάνονται στη σύσταση των συνθέτων ζωοτροφών;

Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί σοβαρά ότι η εισαχθείσα γερμανική ρύθμιση αποτελεί μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό κατά την εισαγωγή που απαγορεύεται από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, διότι απαγορεύει την είσοδο στο γερμανικό έδαφος των πλήρων ζωοτροφών που δεν ανταποκρίνονται προς τις προδιαγραφές τις οποίες ορίζει. Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, « αρκεί τα εν λόγω μέτρα να είναι ικανά να εμποδίσουν, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, τις εισαγωγές μεταξύ κρατών μελών » (σκέψη 3 της αποφάσεως στην υπόθεση 4/75, Rewe, Rec. 1975, σ. 843). Τέτοιος περιορισμός της εμπορίας μπορεί πάντως να εμπίπτει στις εξαιρετικές διατάξεις του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ όταν ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο αυτό και δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας των ζώων ή των ανθρώπων. Εντούτοις, η προσφυγή στην εξαιρετική διάταξη του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν είναι πλέον δικαιολογημένη

« όταν, κατ' εφαρμογή του άρθρου 100 της Συνθήκης ΕΟΚ, κοινοτικές οδηγίες προβλέπουν την εναρμόνιση των αναγκαίων μέτρων για την εξασφάλιση της προστασίας της υγείας των ζώων και των ανθρώπων και εισάγουν κοινοτικές διαδικασίες για τον έλεγχο της τηρήσεώς τους... ».

Στην περίπτωση αυτή,

« οι κατάλληλοι έλεγχοι πρέπει να διενεργούνται και τα μέτρα προστασίας να λαμβάνονται στο πλαίσιο που διαγράφεται από την οδηγία περί εναρμονίσεως » (ανωτέρω απόφαση 5/77, σκέψη 35).

Στο πλαίσιο αυτό πρέπει συνεπώς να εκτιμηθεί η συμφωνία του εθνικού μέτρου προς το κοινοτικό δίκαιο.

Βάσει των ανωτέρω, ο έλεγχος της νομιμότητας της προσβαλλομένης ρυθμίσεως πρέπει να διενεργηθεί βάσει του « βαθμού » της εναρμονίσεως που απορρέει από τις τρεις οδηγίες που διέπουν τη χρήση των συνθέτων ζωοτροφών στη διατροφή των ζώων. Όπως όμως αναγνώρισε η ίδια η Επιτροπή, η εναρμόνιση των εθνικών κανόνων που ισχύουν για όλες τις ζωοτροφές δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απόλυτα εξαντλητική. Αυτό επιβεβαιώνεται από το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 79/373, το οποίο αναφέρεται στον « καθορισμό της μέγιστης περιεκτικότητας για τα υπολείμματα παρασιτοκτόνων », που μέχρι τώρα δεν έχει πραγματοποιηθεί. Υπενθυμίζουμε εξάλλου ότι το Δικαστήριο, προβαίνοντας στην ανάλυση της ίδιας ακριβώς οδηγίας, δέχτηκε ότι δεν ισχύει για τον υγειονομικό έλεγχο των συνθέτων ζωοτροφών (ανωτέρω απόφαση 73/84, Denkavit, σκέψη 12). Οι περιορισμοί αυτοί δεν αποκλείουν να έχει επιτευχθεί ήδη ορισμένος βαθμός εναρμονίσεως μέσω των τριών οδηγιών, όσον αφορά τη *σύσταση των συνθέτων ζωοτροφών.*

Επί του σημείου αυτού, είναι βέβαιο ότι οι δύο « ειδικές » οδηγίες αφορούν τη σύσταση των ζωοτροφών. Δεν μπορεί επίσης να αμφισβητηθεί ότι η τρίτη οδηγία έχει ως κύριο αντικείμενο να ρυθμίσει τη *συσκευασία* ζωοτροφών του είδους το οποίο αφορά η γερμα-

νική ρύθμιση, δηλαδή των συνθέτων ζωοτροφών ως πλήρων τροφών, αναφέρεται δε μόνο επικουρικά στη *σύσταση* των συνθέτων ζωοτροφών.

Όπως είδαμε, η επιχειρηματολογία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας συνίσταται κατ' ουσία στα εξής:

— απορρίπτεται η εφαρμογή των ειδικών οδηγιών στις ουσίες όσον αφορά εκείνες για τις οποίες η γερμανική κυβέρνηση θέλησε να ρυθμίσει την περιεκτικότητα: η επικρινόμενη ρύθμιση αφορά πράγματι ένα είδος ουσιών — τα αναλυτικά συστατικά στοιχεία — που δεν εμπίπτει στις οδηγίες αυτές·

— από τα « κενά » της οδηγίας 79/373 όσον αφορά τη σύσταση των ζωοτροφών συνάγεται η αρμοδιότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν μονομερώς μέτρα που δικαιολογούνται εν προκειμένω από την πρόθεση να εξασφαλιστεί η προστασία της υγείας των ζώων ή των ανθρώπων, σύμφωνα με το άρθρο 3, δεύτερο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας.

Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Διότι από την ανάλυση του παραγώγου δικαίου που ισχύει εν προκειμένω προκύπτει ότι όχι μόνο καθεμιά από τις ανωτέρω τρεις οδηγίες *χωριστα* επιτρέπει να διαπιστωθεί το ασυμβίβαστο της γερμανικής ρυθμίσεως με το κοινοτικό δίκαιο, αλλά ακόμη *η πλήρους συνοχής ρύθμιση που εισάγεται με τις τρεις οδηγίες* είναι ικανή να αποκλείσει γενικά, στον εν λόγω τομέα, κάθε άλλη παρέμβαση των κρατών μελών εκτός από αυτές που προβλέπονται ρητά από τον κοινοτικό νομοθέτη.

6. Στο στάδιο αυτό πρέπει να εξεταστούν οι έννοιες « αναλυτικά συστατικά » και « αρχικά στοιχεία », λαμβανομένης υπόψη της σημασίας που τους αποδίδει η καθής.

Χωρίς να επανέλθουμε στους όρους, ταυτόσημους κατά την άποψή της, που χρησιμοποίησε διαδοχικά η καθής κατά τη διάρκεια της διαδικασίας — « συστατικά στοιχεία », « συστατικά », « αναλυτικά συστατικά », « αρχικά στοιχεία » —, μπορούμε να δεχτούμε, όπως και η Επιτροπή, ότι ως αναλυτικά συστατικά πρέπει να θεωρηθούν όλες οι ανόργανες ή φυτικές ουσίες που περιλαμβάνονται στις ζωοτροφές. Όπως προκύπτει σαφώς από την οδηγία 79/373, ορισμένες από τις ουσίες αυτές καθορίζουν κατά τρόπο ουσιαστικό την ποιότητα της ζωοτροφής και συνεπώς είναι αναγκαίο να δηλώνεται η περιεκτικότητά τους (τέταρτη αιτιολογική σκέψη): αναφέρω ιδίως το νάτριο, την ακατέργαστη κυτταρίνη, το ασβέστιο και τα σάκχαρα (άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ε), και σημείο 5 του παραρτήματος της ανωτέρω οδηγίας). Όπως υπογράμμισε η Επιτροπή, τα αναλυτικά συστατικά που δεν εντάσσονται στην πρώτη αυτή κατηγορία μπορούν να θεωρηθούν είτε ως πρόσθετες ύλες, όταν προστίθενται υπό συμπυκνωμένη μορφή στις ζωοτροφές είτε ως επιβλαβείς ουσίες όταν, σε ορισμένη περιεκτικότητα, ενέχουν κίνδυνο για την υγεία. Η καθής υποστηρίζει ότι ο σίδηρος και το νάτριο μπορούν να θεωρηθούν ως αναλυτικά συστατικά που καθορίζουν κατά τρόπο ουσιαστικό την ποιότητα των συνθέτων τροφών για μόσχους.

Από την πρώτη αυτή έννοια πρέπει να γίνει διάκριση της έννοιας « αρχικά στοιχεία », όπως προκύπτει χωρίς αμφιβολία από τις διατάξεις της οδηγίας 79/373 [αιτιολογικές σκέψεις 5 μέχρι 7, άρθρο 5, παράγραφος 1, περίπτωση ε) και παράγραφος 4, περιπτώσεις β) και στ), άρθρα 8, 14, περίπτωση α) και 15]. Τα στοιχεία αυτά, κατά την αποδιδόμενη από την Επιτροπή έννοια, μπορούν να οριστούν ως τα βασικά προϊόντα, όπως τα σιτηρά ή η σκόνη γάλακτος [άρθρο 5, παράγραφος 4, περίπτωση στ)], η ανάμειξη των οποίων στις σύνθετες

ζωοτροφές τους προσδίδει τον ιδιάζοντα χαρακτήρα τους. Και ο ορισμός αυτός μπορεί επίσης να συναχθεί από την οδηγία 79/373 [άρθρο 5, παράγραφος 1, τελευταίο εδάφιο, παράγραφος 4, περίπτωση στ) και παράγραφος 7)].

Συμπερασματικά, όπως διευκρίνισε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία, ο σίδηρος και το νάτριο πρέπει να χαρακτηριστούν ως *αναλυτικά συστατικά των αρχικών στοιχείων* που περιλαμβάνονται στη σύνθεση των πλήρων τροφών για μόσχους. Κατά την άποψη της γερμανικής κυβερνήσεως, τα στοιχεία αυτά δεν εμπίπτουν βάσει του ανωτέρω χαρακτηρισμού στο πεδίο εφαρμογής των δύο ειδικών οδηγιών, δεδομένου ότι η εναρμόνιση που επιτεύχθηκε με την τρίτη οδηγία δεν είναι ακόμη πλήρης επί του σημείου αυτού.

7. Ας εξετάσουμε καταρχάς το πρόβλημα της εφαρμογής *της οδηγίας 74/63 στο νάτριο*, που δεν φαίνεται καθόλου να δημιουργεί δυσκολίες. Υπενθυμίζουμε ότι προκειμένου για τον καθορισμό ανώτατης περιεκτικότητας σε νάτριο, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι πρέπει, για την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας, να γίνει διάκριση μεταξύ των εκ φύσεως επιβλαβών ουσιών που διέπονται απ' αυτή και των ουσιών, όπως το νάτριο, η παρουσία των οποίων είναι αντίθετα επιθυμητή στην πλήρη ζωοτροφή και οι οποίες συνεπώς δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.

Βάσει των συμπερασμάτων που συνάγονται από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Tedeschi, η διάκριση αυτή είναι απορριπτέα. Το Δικαστήριο, αντίθετα προς τις πρόσθετες ύλες που προστίθενται « ηθελημένα », « για την επίτευξη ευνοϊκού αποτελέσματος » στα χαρακτηριστικά των ζωοτροφών, χαρακτήρισε ως ανεπιθύμητες ουσίες εκείνες που « περιλαμβάνονται αναπόφευκτα στις ζωοτροφές αυτές είτε σε φυσική κατάσταση είτε ως κατάλοιπα προηγούμενων επεξεργασιών που υπέστησαν οι τροφές αυτές ή τα συστατικά τους » (ανωτέρω απόφαση 5/77, σκέψη 28). Αναφερόμενο κατόπιν στη διαδικασία διασφαλίσεως που προβλέπεται σε περίπτωση κινδύνου για την υγεία των ζώων ή των ανθρώπων, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι η δυνατότητα αυτή

« περιλαμβάνει την περίπτωση κατά την οποία ουσίες που είχαν προηγουμένως θεωρηθεί ως μη επιβλαβείς αποδεικνύεται ότι είναι επιβλαβείς, ιδίως όταν, ενώ σε προηγούμενο στάδιο είχαν θεωρηθεί ως μη επιβλαβείς διότι περιλαμβάνονταν σε ελάχιστες ποσότητες, αποδεικνύεται ότι σε άλλα μείγματα τροφών ή σε μείγματα παρασκευαζόμενα με νέες αναλογίες, περιλαμβάνονται σε αναλογία ικανή να τις καταστήσει ανεπιθύμητες » (ανωτέρω απόφαση 5/77, σκέψη 39).

Αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της καθής, πρέπει συνεπώς να θεωρηθούν ανεπιθύμητες όχι μόνο οι ουσίες που είναι *εκ φύσεως* επιβλαβείς αλλά και εκείνες που « *λόγω του βαθμού συγκεντρώσεώς τους* » (απόφαση 5/77, σκέψη 43, η υπογράμμιση είναι δική μου), καθίστανται επιβλαβείς ενώ, όπως το νάτριο, είναι αβλαβείς και αναγκαίες σε μικρότερες ποσότητες.

Λαμβανομένου υπόψη του χαρακτηρισμού αυτού, η συμφωνία του μονομερούς καθορισμού μέγιστης περιεκτικότητας σε νάτριο πρέπει να εκτιμηθεί στο πλαίσιο που διαγράφεται από τον κοινοτικό νομοθέτη, δεδομένου ότι είναι αναμφισβήτητη η εναρμόνιση που πραγματοποιήθηκε επί του θέματος με την οδηγία 74/63.

Καμία διάταξη σχετικά με την περιεκτικότητα σε νάτριο των ζωοτροφών δεν περιλαμβάνεται στο παράρτημα της οδηγίας 74/63, σύμφωνα δε με το άρθρο 3 της οδηγίας, τα κράτη μέλη

είναι υποχρεωμένα να ορίσουν ότι « οι ουσίες και τα προϊόντα τα οποία απαριθμούνται στο παράρτημα είναι ανεκτά στις ζωοτροφές *μόνο με τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο παράρτημα τούτο* » (η υπογράμμιση είναι δική μου). Η σιωπή του παραρτήματος αυτού πρέπει συνεπώς να ερμηνευθεί ως επιβεβαίωση της καταρχήν συμφωνίας των ζωοτροφών προς τις κοινοτικές προδιαγραφές *ανεξάρτητα από την περιεκτικότητά τους σε νάτριο*, διότι διαφορετικά θα αφαιρούνταν κάθε σημασία από την εν λόγω διάταξη. Επομένως, ο καθορισμός ανώτατης επιτρεπόμενης περιεκτικότητας σε νάτριο αποτελεί περιορισμό της εμπορίας μη ρητά προβλεπόμενο στην οδηγία, και συνεπώς συνιστά παραβίαση του άρθρου 7 σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να μεριμνούν

« ώστε οι ζωοτροφές, *οι οποίες είναι σύμφωνες με τις διατάξεις της οδηγίας αυτής*, να μην υπόκεινται σε άλλους περιορισμούς εμπορίας όσον αφορά την *παρουσία* ανεπιθύμητων ουσιών και προϊόντων » (η υπογράμμιση είναι δική μου).

Αυτό δεν αφαιρεί εντούτοις κάθε αρμοδιότητα από τα κράτη μέλη, εφόσον αυτά ενεργούν εντός του πλαισίου που διαγράφεται από την οδηγία και σύμφωνα με τις τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις που τίθενται σ' αυτή. Έτσι,

— η επείγουσα διαδικασία του άρθρου 5, όπως συμπληρώνεται με τη διαδικασία του άρθρου 10, τους παρέχει « τα μέσα να καλύπτουν κενά των εναρμονισμένων νομοθεσιών, όταν ανακύπτει κίνδυνος που απαιτεί άμεση παρέμβαση » (ανωτέρω απόφαση 5/77, σκέψη 38)·

— η διαδικασία του άρθρου 6, όπως συμπληρώνεται από το άρθρο 9, τους παρέχει τη δυνατότητα να προκαλέσουν την προσαρμογή της οδηγίας προς την εξέλιξη των επιστημονικών και τεχνικών γνώσεων.

Εν προκειμένω, η γερμανική κυβέρνηση δεν έκρινε σκόπιμο να προσφύγει στις διαδικασίες αυτές. Επομένως, με τη ρύθμισή της περί νατρίου, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τόσο από ουσιαστική όσο και από τυπική άποψη τις διατάξεις της οδηγίας 74/63.

8. Όσον αφορά την *ελάχιστη περιεκτικότητα σε σίδηρο*, η εκτίμηση της συμφωνίας της προς το κοινοτικό δίκαιο αποδεικνύεται πιο περίπλοκη. Πράγματι, σύμφωνα με την επιχειρηματολογία της καθής, η χρήση σιδηρούχων προσθέτων υλών στις πλήρεις τροφές που προορίζονται για μόσχους δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη της επιβαλλόμενης περιεκτικότητας δεδομένου ότι οι παραγωγοί έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν κατά προτίμηση πλούσια σε σίδηρο συστατικά που διαφεύγουν έτσι της εφαρμογής της οδηγίας « περί προσθέτων υλών » και εμπίπτουν μόνο στην οδηγία « περί συνθέτων ζωοτροφών ». Πρέπει πάντως να διαπιστωθεί ότι το άρθρο 7, παράγραφος 2 — ήδη άρθρο 8, παράγραφος 3 — της γερμανικής κανονιστικής ρυθμίσεως περί ζωοτροφών δεν καθορίζει ποιες διατυπώσεις πρέπει να πληρούν οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες για να τηρούν τις διατάξεις του. Δεδομένου ότι η επιλογή μεταξύ της προσφυγής σε σιδηρούχες πρόσθετες ύλες ή της χρήσεως πλούσιων σε σίδηρο αρχικών συστατικών αφήνεται στην ευχέρεια των παραγωγών, πρέπει συνεπώς να ληφθούν υπόψη οι δύο ανωτέρω δυνατότητες.

Η προσφυγή σε πρόσθετες ύλες δεν είναι υποθετική. Μαζί με την Επιτροπή, μπορούμε να δεχτούμε ότι αντί για τη χρήση πλούσιων σε σίδηρο συστατικών, οι παραγωγοί έχουν την τάση να προτιμούν την προσθήκη σιδηρούχων ουσιών οι οποίες παρουσιάζουν το πλεονέκτημα να μην επηρεάζουν τον τύπο της τροφής, δηλαδή το συνδυασμό των συστα-

τικών που συνθέτουν την πλήρη τροφή, που αποτελείται κατά σημαντικό μέρος από σκόνη γάλακτος. Στην προτίμησή τους αυτή παρακινούνται από τις κοινοτικές επιδοτήσεις που χορηγούνται για το εν λόγω προϊόν. Στην περίπτωση αυτή, η οδηγία 70/524 βρίσκει εφαρμογή διότι αφορά όλες τις ουσίες « που προστίθενται σκόπιμα στις ζωοτροφές για τη βελτίωση των ιδιοτήτων τους » (ανωτέρω απόφαση 5/77, σκέψη 28).

Η προσθήκη σιδηρούχων υλών ανταποκρίνεται ακριβώς, κατά το πνεύμα του γερμανού νομοθέτη, στο στόχο αυτό. Η οδηγία επιτρέπει εντούτοις μόνο τη χρήση των προσθέτων υλών τις οποίες απαριθμεί και για τις οποίες καθορίζει την περιεκτικότητα. Αυτό προκύπτει όχι μόνο από το άρθρο 3, παράγραφος 1, σύμφωνα με το οποίο

« τα κράτη μέλη ορίζουν ότι ... *μόνο* οι πρόσθετες ύλες που απαριθμούνται στο παράρτημα I μπορούν να ενσωματωθούν στις ζωοτροφές και *υπό τους όρους που καθορίζονται σε αυτό* » (η υπογράμμιση είναι δική μου),

αλλά και από το άρθρο 13, που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να μεριμνούν ώστε οι ζωοτροφές που ανταποκρίνονται προς τις διατάξεις της οδηγίας

« να μην υπόκεινται, ως προς την *παρουσία* ή απουσία προσθέτων υλών... παρά στους περιορισμούς εμπορίας που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία » (η υπογράμμιση είναι δική μου).

Με άλλους λόγους, ενώ η οδηγία « περί ανεπιθύμητων ουσιών » δεν απαγορεύει παρά τις επιβλαβείς ουσίες τις οποίες απαριθμεί και συνεπώς οι μη ρητά αναφερόμενες ουσίες πρέπει να θεωρηθούν ως επιτρεπόμενες, η οδηγία « περί προσθέτων υλών » επιτρέπει την προσθήκη, στους βαθμούς περιεκτικότητας που καθορίζει, μόνο των προσθέτων υλών που απαριθμούνται στο παράρτημά της και επομένως επιτρέπονται μόνο οι ρητά προβλεπόμενοι βαθμοί περιεκτικότητας. Στο σημείο I του ανωτέρω παραρτήματος καθορίζεται ακριβώς, για τα εκεί απαριθμούμενα ιχνοστοιχεία, μόνο *μέγιστη* περιεκτικότητα της οποίας δεν επιτρέπεται υπέρβαση. Από τα ανωτέρω πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα κράτη μέλη δεν είναι αρμόδια να επιβάλουν την τήρηση ελάχιστης περιεκτότητας των ζωοτροφών σε σίδηρο, εκτός αν ενεργήσουν στα πλαίσια των διαδικασιών προσαρμογής που προβλέπονται στην ίδια την οδηγία σε περίπτωση απειλής για την υγεία των ζώων ή των ανθρώπων ή για να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη των επιστημονικών ή τεχνικών γνώσεων. Εν προκειμένω, μόνο η τελευταία από τις ανωτέρω διαδικασίες, που η καθής δεν επιδίωξε να κινήσει, θα μπορούσε να εφαρμοστεί, δεδομένου ότι η ρήτρα του κατεπείγοντος που προβλέπεται στο άρθρο 7 επιτρέπει μόνο στα κράτη μέλη, σε περίπτωση κινδύνου για την υγεία, να αναστείλουν τη χρήση ή να μειώσουν τη μέγιστη περιεκτικότητα πρόσθετης ύλης.

Εφόσον η επικρινόμενη ρύθμιση *δεν αποκλείει* να ενσωματώνουν οι παραγωγοί στις τροφές για μόσχους σιδηρούχες πρόσθετες ύλες ώστε να επιτυγχάνεται η ελάχιστη περιεκτικότητα σε σίδηρο που επιβάλλεται με την εν λόγω ρύθμιση, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, λαμβανομένου υπόψη του εξαντλητικού χαρακτήρα της εναρμονίσεως που πραγματοποιήθηκε στον τομέα αυτόν, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 74/63. Η αβεβαιότητα που δημιουργείται από τη σιωπή αυτή αρκεί κατά την άποψή μου για να μας επιτρέψει να διαπιστώσουμε την προσαπτόμενη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παράβαση επίσης όσον αφορά την ελάχιστη περιεκτικότητα σε σίδηρο.

9. Ας εξετάσουμε όμως και την άλλη δυνατότητα που, κατά την άποψη της καθής, παρέχεται στους παραγωγούς: τη χρήση όχι σιδηρούχων προσθέτων υλών αλλά πλούσιων σε

σίδηρο συστατικών. Η καθής υποστηρίζει ότι στην περίπτωση αυτή εφαρμόζεται μόνο η οδηγία « περί συνθέτων ζωοτροφών », που παρουσιάζει κενά όσον αφορά τη *σύνθεση* των τροφών αυτών.

Το επιχείρημα αυτό, όπως και τα προηγούμενα, δεν αντέχει σε έλεγχο.

Η οδηγία 79/373 έχει διαφορετικό στόχο από αυτόν που επιδιώκουν οι ειδικές οδηγίες. Ενώ με τις οδηγίες « περί προσθέτων υλών » και « περί ανεπιθύμητων ουσιών » ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να εναρμονίσει τους κανόνες που ισχύουν εντός της Κοινότητας όσον αφορά τη χρήση των διαφόρων *αναλυτικών συστατικών χωριστά* , η οδηγία « περί συνθέτων ζωοτροφών » αφορά κυρίως τις προϋποθέσεις της διαθέσεως στην αγορά ενός *ειδικού τύπου ζωοτροφών*, των συνθέτων ζωοτροφών. Στο πλαίσιο αυτό, σκοπό έχει να εναρμονίσει τις ουσιαστικές προϋποθέσεις όσον αφορά την ενημέρωση των καταναλωτών και τη συσκευασία του προϊόντος. Όπως τονίστηκε ήδη κατά την ανάλυση των διατάξεών της, η οδηγία εξετάζει μόνο *παρεμπιπτόντως* το πρόβλημα της συνθέσεως των ζωοτροφών.

Η βούληση του κοινοτικού νομοθέτη ήταν να αφήσει στα κράτη μέλη τη φροντίδα να καλύψουν τα « κενά » της εν λόγω οδηγίας; Τίποτε δεν συνηγορεί υπέρ της απόψεως αυτής: αντίθετα, διάφορες διατάξεις αποδεικνύουν τη βούλησή του να προλάβει κάθε μονομερή παρέμβαση των κρατών μελών που θα ήταν ικανή να διακυβεύσει όχι μόνο ό,τι είχε ήδη επιτευχθεί με την οδηγία αλλά επίσης ό,τι έμενε ακόμη να επιτευχθεί.

Υπό την έννοια αυτή πρέπει καταρχάς να ερμηνευθεί η υποχρέωση « ακινητοποιήσεως » που επιβάλλεται με το άρθρο 8, η οποία σημαίνει ότι οι διατάξεις του εσωτερικού δικαίου των κρατών μελών που διέπουν τα αρχικά συστατικά των ζωοτροφών ακινητοποιούνται στο στάδιο που βρίσκονταν κατά την έκδοση της οδηγίας, δηλαδή στις *2 Απριλίου 1979*. Απαγορεύεται επομένως κάθε νέα ρύθμιση περί συσταστικών. Κατά συνέπεια, εφόσον υποχρεώνει τους παραγωγούς πλήρων ζωοτροφών να καταφεύγουν σε ορισμένο είδος πλούσιων σε σίδηρο αρχικών συστατικών, η γερμανική κανονιστική ρύθμιση της *19ης Ιουλίου 1979* συνιστά, από την 1η Ιανουαρίου 1981, ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της οδηγίας, παράβαση της υποχρεώσεως *παραλείψεως* που επιβάλλεται από το άρθρο 8 της οδηγίας.

Δεύτερον, η κοινοτική διαδικασία προσαρμογής στην εξέλιξη των επιστημονικών και τεχνικών γνώσεων, βάσει της οποίας επιτρέπεται η τροποποίηση του παραρτήματος της οδηγίας, υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ενεργούν εντός του πλαισίου που αυτή διαγράφει. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, υποβάλλοντας κατά την πρό της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία πρόταση τροποποιήσεως της οδηγίας 79/373, φαίνεται ότι έλαβε υπόψη τον τρόπο ενεργείας που επιβάλλεται από την ανωτέρω κοινοτική διαδικασία.

Τρίτον, αφήνοντας στα κράτη μέλη την ευχέρεια « να *συνιστούν* τύπους συνθέτων τροφών που ανταποκρίνονται σε ορισμένα χαρακτηριστικά αναλυτικής φύσεως » (η υπογράμμιση είναι δική μου), ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε σαφώς να τους στερήσει τη δυνατότητα να *επιβάλλουν* στους παραγωγούς τη χρήση ορισμένου είδους συνθέτων ζωοτροφών, π.χ. πλούσιων σε σίδηρο [άρθρο 14, περίπτωση α)].

Τέταρτον, προβλέποντας στο άρθρο 15 ότι η Επιτροπή θα πρότεινε και το Συμβούλιο θα αποφάσιζε, εντός ορισμένης προθεσμίας, σχετικά με τροποποιήσεις που έπρεπε να επέλθουν στην οδηγία, ιδίως όσον αφορά « τη χρήση των συστατικών », ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να επιφυλάξει *αποκλειστικά* στα κοινοτικά όργανα τη δυνατότητα θεσπίσεως συ-

μπληρωματικών κοινών κανόνων και να προλάβει έτσι κάθε μονομερή παρέμβαση των κρατών μελών. Η καθυστέρηση με την οποία τα κοινοτικά όργανα εκπλήρωσαν την υποχρέωση αυτή, έστω και αν είναι λυπηρή, δεν μπορεί να δικαιολογήσει την εισαγωγή νέων εθνικών διατάξεων, που θεσπίστηκαν μονομερώς κατά παράβαση του άρθρου 8 της οδηγίας.

Το περιεχόμενο των διαφόρων αυτών διατάξεων επιβεβαιώνεται από το άρθρο 9, κατά το οποίο οι σύνθετες ζωοτροφές δεν πρέπει να υποβάλλονται, « *για λόγους που αφορούν τις διατάξεις που περιέχονται στην παρούσα οδηγία* » (η υπογράμμιση είναι δική μου), σε περιορισμούς εμπορίας άλλους από εκείνους που προβλέπονται στην οδηγία.

Χωρίς να αφήνει νομικά κενά όσον αφορά τη σύσταση των συνθέτων ζωοτροφών, η οδηγία 79/373 καθιερώνει στον τομέα αυτόν την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των συνθέτων ζωοτροφών, παρέχοντας συγχρόνως στα κράτη μέλη πολλαπλές νόμιμες δυνατότητες παρεμβάσεως. Εκτός από τη δυνατότητα να προτείνει, σύμφωνα με την κοινοτική διαδικασία που προβλέπεται για το σκοπό αυτόν (άρθρα 10 και 13), την ενδεδειγμένη τροποποίηση του παραρτήματος όσον αφορά το σίδηρο, που δεν απαριθμείται εκεί, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας μπορούσε να συστήσει τη χρήση ζωοτροφών που έχουν ορισμένη περιεκτικότητα σε σίδηρο, σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο 14, περίπτωση α).

Όσον αφορά το άρθρο 3, βάσει του οποίου δικαιολογείται κάθε εθνικό μέτρο που αποσκοπεί στη δίωξη των μεθόδων που είναι αθέμιτες ή επικίνδυνες για την υγεία των ζώων, δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να ρυθμίζουν κατά τρόπο γενικό τη σύνθεση των ζωοτροφών. Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την ανωτέρω απόφαση Denkavit, το άρθρο αυτό, που αποσαφηνίζεται με τις άλλες διατάξεις της οδηγίας,

« περιορίζεται να επιβάλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση να λαμβάνουν κάθε πρόσφορο μέτρο, νομοθετικού, διοικητικού και δικαστικού χαρακτήρα, για να επιβάλλουν την τήρηση ορισμένων ποιοτικών κανόνων, να εξασφαλίζουν τον υγειονομικό έλεγχο των τροφών και να εγγυώνται την εντιμότητα των συναλλαγών, ανεξάρτητα από την προέλευση των ισχυουσών διατάξεων... » (σκέψη 11).

Κατά συνέπεια, ως προς όλα τα ζητήματα που ρυθμίζει η οδηγία ή ως προς τις εθνικές διατάξεις στις οποίες παραπέμπει, το άρθρο 3 επιβάλλει σαφώς στα κράτη μέλη την υποχρέωση όχι μόνο να *εξασφαλίζουν* την ποιότητα των συνθέτων ζωοτροφών που παρασκευάζονται στο έδαφός τους αλλά επίσης να *διώκουν* τη μη τήρηση των ανωτέρω κανόνων από τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες, ιδίως αν αυτοί, με ενέργειες που η αμφισβητούμενη ρύθμιση επιδιώκει να καταπολεμήσει, απειλούν την υγεία των ζώων και των ανθρώπων. Τα κράτη αυτά έχουν τότε την υποχρέωση να *διώκουν* τις καταχρήσεις αυτές, χωρίς να μπορούν να καταφύγουν μονομερώς σε *γενική* ρύθμιση *προληπτικού* χαρακτήρα.

Τέλος, η τριλογία που συνιστάται με τα άρθρα 3, 8 και 15 της οδηγίας ανταποκρίνεται στις δικαιολογημένες προσδοκίες των κρατών μελών: « πάγωμα », με το άρθρο 8, του εσωτερικού δικαίου που διέπει τα συστατικά, εξάλειψη εντός ορισμένης προθεσμίας, με το άρθρο 15, των διαφορών που ανακύπτουν, υποχρέωση, βάσει του άρθρου 3, να εξασφαλιστεί η εντιμότητα των συναλλαγών και το αβλαβές των προϊόντων για την υγεία των ζώων ή των ανθρώπων.

Από την εξέταση της οδηγίας 79/373 συνάγεται έτσι σαφώς ότι η γερμανική κυβέρνηση, εισάγοντας κανονιστική ρύθμιση βάσει της οποίας οι ενδιαφερόμενοι είναι υποχρεωμένοι να χρησιμοποιούν πλούσια σε σίδηρο συστατικά στις πλήρεις τροφές για μόσχους, παρέβη τις ουσιαστικές και διαδικαστικές υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία. Με την τελευταία αυτή διαπίστωση επιβεβαιώνεται η παράβαση την οποία προσάπτει η Επιτροπή.

10. Πρέπει, όπως προτείνει η Επιτροπή, να κάνουμε ένα ακόμα βήμα και να δεχτούμε ότι με την έκδοση της οδηγίας 79/373 περατώθηκε η εναρμόνιση των κανόνων που διέπουν τη σύσταση των συνθέτων ζωοτροφών; Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό επιβάλλεται να επεκταθεί στο σύνολο του συστήματος που εισάγεται με τις οδηγίες η εξέταση που μέχρι τώρα περιορίστηκε σε καθεμιά από τις οδηγίες χωριστά.

Μπορούμε να περιγράψουμε κατά τον ακόλουθο τρόπο το σύστημα αυτό:

— εισαγωγή, με τις οδηγίες 70/524 και 74/63, των διατάξεων σχετικά με τα αναλυτικά συστατικά των οποίων η ρύθμιση ήταν *απαραίτητη* είτε λόγω της χρήσεώς τους ως προσθέτων υλών είτε λόγω του επιβλαβούς χαρακτήρα τους· όσον αφορά τα αναλυτικά συστατικά που δεν αποτελούν πρόσθετες ύλες και ανεπιθύμητες ουσίες, εισαγωγή διατάξεων όσον αφορά την περιεκτικότητα σε ύδωρ και τέφρα· δικαίωμα των κρατών μελών «να συνιστούν τύπους... τροφών, που ανταποκρίνονται σε ορισμένα χαρακτηριστικά αναλυτικής φύσεως» (άρθρο 14, περίπτωση α), της οδηγίας 79/373)·

— όσον αφορά τα αρχικά συστατικά, δυνατότητα των κρατών μελών να διατηρήσουν το ισχύον καθεστώς μέχρι να εισαχθεί στον εν λόγω τομέα πλήρης κοινοτική ρύθμιση (άρθρα 8 και 15 της οδηγίας 79/373).

Σ' αυτά προστίθενται οι κοινοτικές διαδικασίες που επιτρέπουν είτε τη συμπλήρωση του περιεχομένου των οδηγιών με την κίνηση της διαδικασίας προσαρμογής στην εξέλιξη των γνώσεων είτε, για τα συστατικά που δημιουργούν τα μεγαλύτερα προβλήματα (πρόσθετες ύλες και ανεπιθύμητες ουσίες), την αντιμετώπιση των επειγουσών περιπτώσεων με διαδικασία που υπόκειται αυστηρά στον έλεγχο των κοινοτικών οργάνων. Το γεγονός ότι τέτοια διαδικασία δεν προβλέπεται στην οδηγία «περί συνθέτων ζωοτροφών» οφείλεται ακριβώς στο ότι οι κίνδυνοι για την υγεία των ανθρώπων και των ζώων ανακύπτουν κανονικά στον τομέα που διέπεται από τις ειδικές οδηγίες. Είδαμε πράγματι πώς μπορεί να εξασφαλιστεί στα πλαίσια της οδηγίας 79/373 η προστασία της υγείας.

Από όλες τις ανωτέρω εκτιμήσεις προκύπτει ότι όσον αφορά τη σύσταση των συνθέτων ζωοτροφών, έχουν ληφθεί τα βασικά μέτρα που είναι αναγκαία για την προστασία ανθρώπων και ζώων και έχουν προβλεφθεί οι κοινοτικές διαδικασίες για τον έλεγχο της τηρήσεώς τους. Η εναρμόνιση των εθνικών διατάξεων σχετικά με τη σύσταση των συνθέτων ζωοτροφών, αν δεν έχει περατωθεί οριστικά, βρίσκεται εν πάση περιπτώσει σε αρκετά προχωρημένο στάδιο ώστε τα κράτη μέλη να μην μπορούν πλέον να παρέμβουν στα πλαίσια του εισαχθέντος συνολικού συστήματος· διαφορετικά, κάθε ενέργειά τους θα μπορούσε «να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της ... Συνθήκης» (άρθρο 5, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ). Κάθε άλλη λύση θα επέτρεπε την προοδευτική κατάλυση του συστήματος αυτού, διακυβεύοντας έτσι τη διαδικασία προσαρμογής των οδηγιών, ως προς τις οποίες ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να διατηρήσει αποκλειστική αρμοδιότητα.

11. Χωρίς να συντρέχει επομένως λόγος να εξεταστεί το επιχείρημα που η καθής αντλεί από τις διατάξεις στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, προτείνω στο Δικαστήριο

— να διαπιστώσει ότι « η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εισάγοντας ρύθμιση βάσει της οποίας απαγορεύεται στο έδαφός της η εμπορία συνθέτων ζωοτροφών που δεν έχουν ορισμένη ελάχιστη περιεκτικότητα σε σίδηρο και ορισμένη μέγιστη περιεκτικότητα σε νάτριο, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες 70/524 περί προσθέτων υλών στη διατροφή των ζώων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 60), 74/63 περί καθορισμού των ανωτάτων ορίων περιεκτικότητας για τις ανεπιθύμητες ουσίες και προϊόντα στις ζωοτροφές (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/010, σ. 136) και 79/373, της 2ας Απριλίου 1979, περί εμπορίας των συνθέτων ζωοτροφών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/025, σ. 33) »·

— να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.