ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 14ης Ιουνίου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στο πλαίσιο μιας διαφοράς που αφορά το αν συμβιβάζονται προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικές διατάξεις που προβλέπουν τη διενέργεια συστηματικών ελέγχων κατά την εισαγωγή νωπού κρέατος πουλερικών από άλλο κράτος μέλος, το Bundesverwaltungsgericht υπέβαλε στο Δικαστήριο έξι προδικαστικά ερωτήματα, ενόψει των οποίων το τελευταίο θα πρέπει να προβεί στην ερμηνεία διαφόρων διατάξεων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου [1]. Ζητείται, όμως, επίσης από το Δικαστήριο να διευκρινίσει ποιες διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ παρέχουν στο διοικούμενο το δικαίωμα να επικαλείται μία οδηγία σε περίπτωση που το κράτος προς το οποίο αυτή απευθύνεται δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που του επιβάλλεται από τις διατάξεις της.

2. Για να ακολουθήσω τη σειρά με την οποία υποβλήθηκαν τα ερωτήματα, θα εξετάσω καταρχάς το πρώτο, με το οποίο ερωτάται αν η διενέργεια συστηματικών ελέγχων, που συνίστανται στα μέτρα τα οποία περιγράφει το παραπέμπον δικαστήριο, απογορεύεται από το άρθρο 30 της Συνθήκης ως « μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος ». Η παγιωθείσα θέση που διατυπώθηκε με την απόφαση Dassonville [2] αρκεί για να δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα. Πράγματι, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι τα υπό κρίση μέτρα « ενδέχεται να παρεμποδίζουν, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο ».

3. Τότε, όμως, τίθεται το ερώτημα αν τα επίδικα μέτρα είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι δικαιολογούνται ενόψει του άρθρου 36 της Συνθήκης. Επ' αυτού θα πρέπει καταρχάς να υπενθυμίσω ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, αποκλείεται η επίκληση της εν λόγω διατάξεως μετά την εναρμόνιση του συγκεκριμένου θέματος [3].

4. Σχετικά με το κοινοτικό εμπόριο νωπού κρέατος πουλερικών, το οποίο αφορά η οδηγία 71/118, στην απόφαση Delhaize [4] έγινε δεκτό ότι υπάρχει *εναρμονισμένο* σύστημα *υγειονομικού ελέγχου*. Ειδικότερα, η εν λόγω απόφαση εφάρμοσε και στο θέμα αυτό τη λύση που είχε δοθεί με την απόφαση Simmenthal [5] της οποίας άλλωστε, επανέλαβε το σκεπτικό, δεχόμενη ότι:

« ... όσον αφορά τα νωπά κρέατα, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει με την απόφασή του της 15ης Δεκεμβρίου 1976 ότι το εναρμονισμένο σύστημα υγειονομικού ελέγχου, το οποίο θεσπίστηκε ιδίως από την οδηγία 64/433, έχει ως σκοπό να καταργήσει τα εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο νωπών κρεάτων μέσω της εναρμόνισης των μέτρων υγειονομικού ελέγχου. Με βάση την ισοδυναμία των υγειονομικών εγγυήσεων που απαιτούνται σε όλα τα κράτη μέλη, σκοπός του συστήματος από την άποψη αυτή είναι να μετατοπιστεί ο έλεγχος προς το κράτος εξαγωγής και με τον τρόπο αυτό τα συστηματικά μέτρα ελέγχου στα σύνορα να αντικατασταθούν από ένα ομοιόμορφο σύστημα, έτσι ώστε οι πολλαπλοί συνοριακοί έλεγχοι να καταστούν περιττοί,

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

1 — Οδηγία 71/118 του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 1971, περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των συναλλαγών νωπών κρεάτων πουλερικών, ΕΕ ειδ.έκδ. 03/006, σ. 116· οδηγία 83/643 του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 1983, για τη διευκόλυνση των διοικητικών διατυπώσεων και των υλικών ελέγχων κατά τη μεταφορά εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών, ΕΕ L 359, σ. 8· κανονισμός 2777/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, ΕΕ ειδ.έκδ. 03/014, σ. 71.

2 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974 στην υπόθεση 8/74, Rec. σ. 837.

3 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1976 στην υπόθεση 35/76, Simmenthal, Rec. σ. 1871· απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1977 στην υπόθεση 5/77, Tedeschi κατά Denkavit, Rec. σ. 1555, 1576, και, πιο πρόσφατα απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1985 στην υπόθεση 28/74, Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Συλλογή 1985, σ. 3097, σκέψη 25.

4 — Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου στις υποθέσεις 2 έως 4/82, Συλλογή 1983, σ. 2973.

5 — Προαναφερθείσα υπόθεση 35/76.

επιφυλάσσοντας βέβαια στο κράτος προορισμού τη δυνατότητα να φροντίζει ώστε να πληρούνται πράγματι οι εγγυήσεις που προκύπτουν από το ανωτέρω ομοιόμορφο σύστημα ελέγχου [6].

Το Δικαστήριο είχε ακόμη προσθέσει ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, ο συστηματικός υγειονομικός έλεγχος στα σύνορα των προϊόντων που αναφέρονται στην οδηγία 64/433, δεν ήταν πλέον αναγκαίος, ούτε συνεπώς δικαιολογείται, βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης, και ότι μπορούν να γίνουν δεκτοί μόνο σποραδικοί έλεγχοι υπό τον όρο να μην πολλαπλασιάζονται μέχρι του σημείου να συνιστούν συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών [7].

Οι σκέψεις αυτές πρέπει να επεκταθούν, για την ταυτότητα των νομικών λόγων, στα προϊόντα που καλύπτονται από την οδηγία 71/118 περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των συναλλαγών νωπών κρεάτων πουλερικών » [8].

5. Χάριν πληρότητος θα πρέπει να προστεθεί ότι στην απόφαση Simmenthal διευκρινίστηκε ότι:

« ... η τήρηση των προϋποθέσεων υγιεινής πρέπει, καταρχήν, να προκύπτει από τον έλεγχο και μόνο των εγγράφων (πιστοποιητικό υγειονομικού ελέγχου, πιστοποιητικό καταλληλότητας) που συνοδεύουν υποχρεωτικά τα προϊόντα ... » [9],

από τη φράση δε αυτή δεν μπορεί να συναχθεί ότι αποκλείεται να είναι νόμιμη η συστηματική εφαρμογή των τελευταίων αυτών μέτρων.

6. Επομένως, από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι υπάρχει εναρμονισμένο σύστημα *υγειονομικού ελέγχου* στον τομέα του εμπορίου κρέατος πουλερικών. Κατά συνέπεια, επιτρέπεται να διενεργούνται μόνο σποραδικοί κτηνιατρικοί έλεγχοι. Οι έλεγχοι εγγράφων, ακόμη και συστηματικοί, δεν αποκλείονται. Φρονώ δε ότι στο βαθμό που δεν έχει πραγματοποιηθεί εναρμόνιση ως προς τις λεπτομέρειες εφαρμογής των ελέγχων αυτών, η ύπαρξή τους μπορεί να δικαιολογηθεί με βάση το άρθρο 36.

7. Εναπόκειται, συνεπώς στο εθνικό δικαστήριο να εξετάσει αν τα επίδικα μέτρα « δικαιολογούνται, είναι δηλαδή αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού » [10], ενόψει του ότι « δεν μπορούν να αποτελούν ούτε μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο προορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών » [11]. Ειδικότερα, δεδομένου ότι πρόκειται για τομέα όπου δεν έχει πραγματοποιηθεί ακόμη εναρμόνιση, τα διαδάγματα που αντλούνται από την απόφαση United Foods [12] σχετικά με ορισμένους υγειονομικούς ελέγχους είναι δυνατόν, ενδεχομένως να καθοδηγήσουν το δικαστήριο κατά την εξέταση των λεπτομερειών επαληθεύσεως των εγγράφων. Πρέπει ωστόσο, ενόψει της υπάρξεως διαφόρων διατάξεων παραγώγου δικαίου, να γίνουν τρεις διευκρινίσεις.

8. Το γεγονός, καταρχάς, ότι κατά το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύεται η διενέργεια συστηματικών υγειονομικών ελέγχων επιβάλλει να διακρίνονται οι έλεγχοι αυτοί από τους ελέγχους εγγράφων. Προς το σκοπό αυτό, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να βεβαιώνεται ότι οι τελευταίοι, ανεξαρτήτως του πώς χαρακτηρίζονται κατά το εθνικό δίκαιο, περιορίζονται

6 — Προαναφερθείσες υποθέσεις 2 έως 4/82, σκέψη 11.
7 — Όπ.π., σκέψη 12.
8 — Όπ.π., σκέψη 13.
9 — Προαναφερθείσα απόφαση 35/76, σκέψη 38.
10 — Υπόθεση 251/78, Denkavit Futtermittel, Rec. 1979, σ. 3369, σκέψη 21.
11 — Όπ.π., σκέψη 21.
12 — Υπόθεση 132/80, Rec.1981, σ. 995 και σ. 1024, σκέψη 28: « η υποχρέωση υποβολής γραπτής και τόσο λεπτομερούς αναγγελίας, όπως εκείνη που απαιτεί η ανωτέρω νομοθεσία, 24 τουλάχιστον ώρες πριν από την εισαγωγή, φαίνεται ασυμβίβαστη με την ταχύτητα των συναλλαγών και μεταφορών στον τομέα αυτό, δεδομένου του αλλοιώσιμου χαρακτήρα του εν λόγω εμπορεύματος. Ως προς τον καθορισμό από την τελωνειακή αρχή των σημείων ελέγχου, καθώς και των ημερών και ωρών κατά τις οποίες παραμένουν ανοικτά, αν προέκυπτε ότι τα μέτρα αυτά συνεπάγονται την παρεμπόδιση των εισαγωγών, οι σχετικές διατάξεις θα δικαιολογούνταν μόνον εφόσον αποδεικνύεται ότι ανταποκρίνονται στις αντικειμενικές απαιτήσεις για την οργάνωση της υγειονομική υπηρεσίας ».

πράγματι στη διαπίστωση αν το εμπόρευμα αντιστοιχεί στα αναφερόμενα στο πιστοποιητικό καταλληλότητας στοιχεία, χωρίς να παρουσιάζουν χαρακτηριστικά τα οποία θα τους κατέτασσαν ουσιαστικά στην κατηγορία των υγειονομικών ελέγχων. Το γεγονός, ιδίως, ότι ο έλεγχος πρέπει να διενεργείται από κτηνίατρο μπορεί να υποκρύπτει τη λαθραία διολίσθηση σε ένα χώρο αμφίβολης νομιμότητας.

9. Περαιτέρω, καίτοι οι λεπτομέρειες σχετικά με τον έλεγχο των εγγράφων στο εμπόριο νωπών πουλερικών δεν έχουν εναρμονισθεί, πρέπει, ωστόσο, να λαμβάνεται υπόψη ο κοινοτικός χαρακτήρας και η ομοιομορφία αυτών των ίδιων των εγγράφων. Η οδηγία 71/118 ορίζει σχετικά ότι:

« όσον αφορά τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, η έκδοση πιστοποιητικού καταλληλότητας που συντάσσεται από επίσημο κτηνίατρο της χώρας αποστολής έχει κριθεί ως το καταλληλότερο μέσο για να παρέχεται στις αρμόδιες αρχές της χώρας προορισμού η *διαβεβαίωση* ότι μία αποστολή κρεάτων πουλερικών ανταποκρίνεται στις διατάξεις της παρούσα οδηγίας· ... το πιστοποιητικό αυτό πρέπει να συνοδεύει την αποστολή κρεάτων πουλερικών μέχρι του τόπου προορισμού » [13].

Το δε υπόδειγμα πιστοποιητικού καταλληλότητας που περιέχεται στο παράρτημα IV του κεφαλαίου VIII της οδηγίας έχει ως εξής:

« ο υπογεγραμμένος, κτηνίατρος του δημοσίου, πιστοποιώ ότι:

α) τα κρέατα πουλερικών που αναφέρονται ανωτέρω και

β) τα μέσα συσκευασίας των ανωτέρω αναφερομένων κρεάτων

φέρουν σήμανση που αποδεικνύει ότι τα κρέατα προέρχονται από ζώα τα οποία έχουν σφαγεί σε εγκεκριμένα σφαγεία » (οι υπογραμμίσεις δικές μου).

Η σημασία της βεβαιώσεως θα μειωνόταν σημαντικά, εάν τα περιεχόμενα σ' αυτήν στοιχεία έπρεπε να υποβάλλονται σε συστηματική επαλήθευση.

10. Τέλος, πρέπει να επιφυλαχθώ ως προς τις ενδεχόμενες επιπτώσεις της οδηγίας 83/643 εν προκειμένω, επειδή, πράγματι θέλω να ακολουθήσω τη σειρά που υιοθέτησε το παραπέμπον δικαστήριο και θα ασχοληθώ αργότερα με την εξέτασή τους.

11. Το δεύτερο ερώτημα αναφέρεται στο αν ο όρος « μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος » που περιέχεται στο άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2777/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, πρέπει να ερμηνευθεί κατά τον ίδιο τρόπο όπως και ο ταυτόσημος όρος που περιέχεται στο άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

12. Οι παρατηρήσεις μου επί του θέματος θα είναι σύντομες. Η Επιτροπή το επισήμανε προσφυώς: η υπό κρίση διάταξη δεν αφορά το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Ο κανονισμός καθιστά, νομίζω, σαφές ότι αφορά το εμπόριο με τις τρίτες χώρες. Πράγματι, η παράγραφος 1, αυτού του ιδίου άρθρου 11 αναφέρεται στην ερμηνεία και την εφαρμογή του κοινού δασμολογίου, ενώ η ένατη αιτιολογική σκέψη, η οποία αντιστοιχεί λογικά στο άρθρο αυτό, ορίζει ότι:

« το καθεστώς των εισφορών επιτρέπει την αποφυγή οποιουδήποτε άλλου μέτρου διασφαλίσεως στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας ».

13 — Όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγία 71/118· με δική μου υπογράμμιση.

13. Τελευταίο και σημαντικότερο, στις αποφάσεις Wigei [14] και Leonelli [15] το Δικαστήριο ερμήνευσε υπό ορισμένα πρίσματα το άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού 123/67 περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του κρέατος πουλερικών — ο οποίος καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό 2777/75 —, το περιεχόμενο του οποίου ταυτίζεται κατ' ουσίαν με αυτό της υπό κρίση διατάξεως, χωρίς να αντιμετωπίσει καν το ενδεχόμενο ότι θα μπορούσε να εφαρμοστεί σε περιπτώσεις που δεν συνδέονται με το εμπόριο με τρίτες χώρες. Προτείνω επομένως, να δοθεί εν προκειμένω η απάντηση ότι η υπό κρίση διάταξη δεν αφορά το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

14. Με το τρίτο ερώτημα, το παραπέμπον δικαστήριο ζητεί, όπως αναφέρεται στο σκεπτικό του,

« να διευκρινισθεί βάσει ποιου κανόνα κοινοτικού δικαίου επιβάλλεται να μην εφαρμοσθεί η διάταξη εθνικού δικαίου επειδή δεν συμβιβάζεται με οδηγία της Κοινότητας » [16].

Επ' αυτού είναι αναγκαίες δύο προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

15. Πρώτον, το παραπέμπον δικαστήριο δεν έθεσε με τα ερωτήματά του το συγκεκριμένο θέμα αν είναι δυνατόν να επικαλούνται οι ιδιώτες την οδηγία 83/643/ΕΟΚ. Μπορεί να θεωρηθεί ότι, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, πρόκειται για ζήτημα το οποίο, δεδομένου ότι ανακύπτει ενώπιον δικαστηρίου του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα, πρέπει να παραπεμφθεί με αίτηση για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σύμφωνα με το άρθρο 177, παράγραφος 3, καθότι από το τέταρτο, πέμπτο και έκτο προδικαστικό ερώτημα προκύπτει ότι « η προσφυγή στο κοινοτικό δίκαιο είναι αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς » [17]. Πρέπει, ωστόσο, να δοθεί μία ερμηνεία η οποία δεν ζητείται; Η νομική ακρίβεια του μηχανισμού που προβλέπει το άρθρο 177 και η υποχρέωση τηρήσεως των κανόνων περί τη διακρίσεως των αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων αντίστοιχα με ωθούν, στην προκειμένη περίπτωση, να μη σας προτείνω κάτι τέτοιο.

16. Μία δεύτερη παρατήρηση μου υπαγορεύεται από το σκεπτικό της αποφάσεως του Bundesverwaltungsgericht όπου το δικαστήριο αυτό εκθέτει ότι στηρίζεται στην αρχή της καλή πίστεως (Treu und Glauben) η οποία διατυπώνεται στο άρθρο 242 του BGB (γερμανικού αστικού κώδικα) για να θεωρήσει ότι μπορεί ο ιδιώτης να επικαλεστεί ενώπιον δικαστηρίου μια οδηγία, όταν το κράτος δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που του επιβάλλει η οδηγία. Χωρίς να προχωρήσω σε λεπτομερή ανάπτυξη των βασικών αρχών της κοινοτικής εννόμου τάξεως, θα υπενθυμίσω μόνον ότι η φύση και το περιεχόμενο των κανόνων της δεν είναι δυνατόν να συναρτώνται προς τους κανόνες του εθνικού δικαίου. Μια τέτοια προσέγγιση θα έθιγε συγχρόνως την αυτονομία και την ενότητα του κοινοτικού δικαίου, το οποίο είναι « ανεξάρτητο από τη νομοθεσία των κρατών μελών » [18].

17. Η ιδιομορφία αυτή [19], που χαρακτηρίζεται από τον καθηγητή L. J. Constantinesco [20] με το τρίπτυχο της αυτής δεσμευτικότητας (gleichbindend) της αυτής σημασίας (gleichbedeutend) και του αυτού περιεχομένου (gleichbleibend) θα έπαυε να υφίσταται αν τα αποτελέσματα πήγαζαν από τους κανόνες των κρατών μελών. Αφού το κύρος των πράξεων της Κοι-

14 — Απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1980 στην υπόθεση 30/79, Rec. σ. 151.

15 — Απόφαση της 22ας Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 88/82, Συλλογή 1983, σ. 1061.

16 — Στο τέλος της σ. 17 του πρωτοτύπου.

17 — Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982 στην υπόθεση 83/81, Cilfit, Συλλογή 1982, σ. 3415, σκέψη 11.

18 — Απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1963 στην υπόθεση 26/62, Van Gend en Loos, Rec. 1983, σ. 24.

19 — « Εφόσον το δίκαιο που γεννήθηκε από τη Συνθήκη απορρέει από αυτόνομη πηγή δικαίου, δεν είναι δυνατόν, λόγω του ιδιόμορφου πρωτότυπου χαρακτήρα του, να του αντιτάσσεται οποιοδήποτε εσωτερικό νομοθετικό κείμενο, χωρίς να χάνει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να διακυβεύεται η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας«, απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964 στην υπόθεση 6/64, Costa κατά ENEL, Rec. 1964, σ. 1145.

20 — *Η ιδιομορφία του κοινοτικού δικαίου,* RTDE, 1966, σ. 1.

νότητας δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να εξαρτάται από τη συμφωνία τους προς τους εθνικούς κανόνες, έστω και συνταγματικούς [21], δεν είναι επίσης δυνατόν οι ιδιότητές τους να βρίσκουν έρεισμα στους εν λόγω κανόνες, όποια κι αν είναι η ιεραρχική τους θέση στην εσωτερική έννομη τάξη. Πρόκειται (πάντα) για τη διασφάλιση της *ενότητας* του δικαίου που απορρέει από τις συνθήκες.

18. Υπό την επιφύλαξη των παρατηρήσεων αυτών, θα προσπαθήσω στη συνέχεια να συναγάγω τα στοιχεία της απαντήσεως που ζητούνται από το Δικαστήριο. Επισημαίνω ότι η απόφαση περί παραπομπής, αναφερόμενη στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου [22], επιβάλλει μία αναδρομή σ' αυτήν κατά τρόπο που να μην αφήνει πολλά περιθώρια, ενόψει του ότι με τη νομολογία αυτή το Δικαστήριο συνέβαλε στη διαμόρφωση του δικαίου, χωρίς να αρκεσθεί σε μία γραμματική ή λογική ερμηνεία.

19. Συνεπώς, πρέπει να υπομνησθεί εκ των προτέρων η μέριμνα του Δικαστηρίου να εξασφαλίσει την πρακτική αποτελεσματικότητα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και να προσφέρει στον ιδιώτη πλήρη και αποτελεσματική έννομη προστασία. Και αν ακόμη, πράγματι, το παραπέμπον δικαστήριο ζητεί να του υποδείξει το Δικαστήριο σε ποια γραπτή διάταξη ή σε ποιο κανόνα κοινοτικού δικαίου στηρίζεται η λύση αυτή, θα πρέπει η απάντηση του Δικαστηρίου να εντάσσεται στο πλαίσιο της γραμμής που ακολουθεί η νομολογία του.

20. Το σημείο αφετηρίας της αναλύσεως παρέχεται φυσικά από το Bundesverwaltungsgericht το οποίο αναφέρεται ρητά στα άρθρα 189, τέταρτη περίοδος (δηλαδή τρίτο εδάφιο), και 5 της Συνθήκης.

21. Θα το τονίσω ευθύς εξαρχής οι δύο αυτές διατάξεις αποτελούν κατά τη γνώμη μου τη βάση στην οποία στηρίζεται η λύση που έχει υιοθετηθεί επί του θέματος.

22. Στο άρθρο 189 θεσπίζεται ο κανόνας περί της δεσμευτικότητας των οδηγιών για τα κράτη. Το άρθρο 5 τους επιβάλλει μια θετική και μια αρνητική υποχρέωση των οποίων το πλούσιο και πολυσύνθετο περιεχόμενο θεωρήθηκε ως σύζευξη των αρχών της καλής πίστεως, της κοινοτικής πίστεως και της μη αντιφατικότητας υπό τη μορφή μιας ενιαίας αρχής, της αρχής της συνεργασίας [23].

23. Ανατρέχοντας, στη συνέχεια στη σχετική νομολογία που κλήθηκε το Δικαστήριο να διαμορφώσει, διαπιστώνω την ύπαρξη δύο ιδεών που αλληλοσυμπληρώνονται· πρόκειται για:

— την υποχρεωτική ισχύ των οδηγιών και

— την αδυναμία των κρατών να επικαλούνται έναντι των ιδιωτών τη μη τήρηση των ιδίων τους υποχρεώσεων.

24. Στην πραγματικότητα, ρητή αναφορά στη θεμελίωση αυτή έγινε λίγο μετά από αυτή την ιδία λύση. Για πρώτη αναμφισβήτητα φορά [24] διατυπώθηκε στην υπόθεση Ρατζι [25], όπου το Δικαστήριο δέχθηκε ότι:

« θα ήταν ασυμβίβαστο προς τον κανόνα περί *δεσμευτικής ισχύος* της οδηγίας που θεσπίζεται στο άρθρο 189 το να αποκλείεται καταρχήν η

21 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970 στην υπόθεση 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Rec. 1970, σ. 1125.

22 — Οι αποφάσεις 9/70, Grad, Rec. 1970, σ. 825 και 33/70, Sace, Rec.1970, σ. 1213, « άνοιξαν το δρόμο » (J. V. Louis, *L' effet direct des directives*, Mélanges Baugniet, σ. 1) για την έκδοση μιας σειράς αποφάσεων μεταξύ των οποίων μπορεί κανείς να ξεχωρίσει τις εξής: 41/74, Van Duyn, Rec. 1974, σ. 1337· 21/78, Delkvist, απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 1978, Rec. σ. 2327· 51/76, Nederlandse Ondernemingen, Rec. 1977, σ. 113· 38/77, ENKA, Rec. 1977 σ. 2203· 148/78, Ratti, Rec. 1979 σ. 1629· 8/81, Becker, Συλλογή 1982, σ. 53· 255/81, Grendel, Συλλογή 1982, σ. 2301· 271/82, Auer II, Συλλογή 1983, σ. 2727· 70/83, Kloppenburg, Συλλογή 1984, σ. 1075, καθώς και τις αποφάσεις και προτάσεις οι οποίες αναφέρονται κατωτέρω στη σκέψη 25.

23 — Βλέπε Vlad Constantinesco: « L' article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire », *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, σ. 97.

24 — Ήδη, όμως, ο γενικός εισαγγελέας Wagner είχε αναφερθεί σ' αυτήν με τις προτάσεις του επί της προαναφερθείσας υποθέσεως ENKA.

25 — Προαναφερθείσα υπόθεση 148/78.

δυνατότητα επικλήσεως της υποχρεώσεως που επιβάλλει από πρόσωπα που αφορά [26]·

ειδικότερα, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι κοινοτικές αρχές *έχουν υποχρεώσει με οδηγία τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν ορισμένη συμπεριφορά*, η πρακτική αποτελεσματικότητα της εν λόγω πράξεως θα αποδυναμώνετο αν δεν επιτρεπόταν στα υποκείμενα δικαίου να την επικαλούνται ενώπιον δικαστηρίου και στα εθνικά δικαστήρια να την λαμβάνουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου [27]·

κατά συνέπεια, το κράτος μέλος που δεν έλαβε, εντός των προθεσμιών, τα επιβαλλόμενα από την οδηγία εκτελεστικά μέτρα εφαρμογής, δεν μπορεί να αντιτάξει στους ιδιώτες τη μη εκπλήρωση, από το ίδιο, των υποχρεώσεων που συνεπάγεται η εν λόγω οδηγία [28].

25. Ανάλογες σκέψεις διατυπώνονται σε μεταγενέστερες αποφάσεις του Δικαστηρίου, ιδίως δε στις αποφάσεις Becker [29], Federatie Nederlandse [30], Mac Dermott [31] και Kolpinghuis [32], στις δε προτάσεις των γενικών εισαγγελέων [33] αναπτύσσονται τα κεντρικά θέματα ως προς τη

« νομολογία αυτή (που) θεμελιώνεται στο *δεσμευτικό χαρακτήρα* που έχουν οι οδηγίες για τα κράτη μέλη και στη σκέψη ότι το κράτος μέλος που δεν θέσπισε εμπροθέσμως τα μέτρα εφαρμογής που επιβάλλει η οδηγία *δεν μπορεί να αντιτάξει* στους ιδιώτες την εκ μέρους του μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχει από την οδηγία αυτή » [34].

26. Πρέπει, καταρχάς, να τονισθεί ότι η δυνατότητα επικλήσεως οδηγίας από ιδιώτη ενώπιον δικαστηρίου δεν αποτελεί τον κανόνα. Προϋποθέτει μία « παθολογική » [35] κατάσταση, ότι, δηλαδή, ένα κράτος μέλος, το οποίο σε κάθε περίπτωση δεσμεύεται ως προς την επίτευξη του αποτελέσματος που αντιστοιχεί στο σκοπό που ορίζει η οδηγία, παραλείπει να εφαρμόσει την οδηγία ή προβαίνει σε μη προσήκουσα εφαρμογή της [36]. « Μόνο (στις) εξαιρετικές (αυτές) περιπτώσεις » [37] μπορεί ο ιδιώτης να επικαλείται την οδηγία. Όταν η οδηγία εφαρμόζεται ορθά από τα κράτη μέλη [38] δεν είναι αναγκαίο να καταδειχθεί αυτό που η νομολογία χαρακτηρίζει ως « ελάχιστη εξασφάλιση » [39]. Η δυνατότητα αυτή χαρακτηρίζεται προφανώς ως « αντανάκλαση » [40], ως « αναγκαία συνέπεια » [41] της δεσμεύσεως για την επίτευξη αποτελέσματος η οποία γεννάται μέσω της κοινοποιήσεως του άρθρου 191 της Συνθήκης για το κράτος [42], το

26 — Σκέψη 20, η υπογράμμιση δική μου.

27 — Σκέψη 21, η υπογράμμιση δική μου.

28 — Σκέψη 22, η υπογράμμιση δική μου.

29 — Προαναφερθείσα υπόθεση 8/81.

30 — Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986 της υπόθεσης 71/85, Συλλογή 1986, σ. 3855.

31 — Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1987 της υπόθεσης 286/85, Συλλογή 1987, σ. 1453, πράξη 12.

32 — Απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1987 της υπόθεσης 80/86, Συλλογή 1987, σ. 3969.

33 — Βλέπε τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Reischl επί της προαναφερθείσας υποθέσεως Ratti και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Sir Gordon Slynn επί της προαναφερθείσας υποθέσεως Becker.

34 — Προαναφερθείσα υπόθεση 286/85, σκέψη 12, η υπογράμμιση δική μου.

35 — Βλέπε Y. Galmot και J.-Cl. Bonichot: « la Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives au droit national », *Revue française de droit administratif*, Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1988· βλέπε επίσης G. Isaac, *Droit communautaire général*, Masson, 1983, σ. 168.

36 — « Ανακύπτουν ειδικά προβλήματα σε περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος δεν προέβη στη δέουσα εκτέλεση της οδηγίας και ειδικότερα, παρέμειναν ανεκτέλεστες οι διατάξεις της οδηγίας μέχρι της εκπνοής της ταχθείσας για την εφαρμογή της προθεσμίας », προαναφερθείσα υπόθεση 8/81, σκέψη 20.

37 — Υπόθεση 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Rec. 1980, σ. 1473· βλέπε επίσης προαναφερθείσα υπόθεση 8/81, Becker, σκέψη 19· υπόθεση 222/84, Johnston, απόφαση της 15ης Μαΐου 1986, Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 53.

38 — « La vocation des directives est de se réaliser normativement par l'intercession des législations nationales, même si une défaillance étatique ne doit pas pouvoir impunément entraîner leur paralysie. » (Η φύση των οδηγιών συνίσταται στο να υλοποιούνται σε κανόνες δικαίου μέσω των εθνικών νομοθεσιών, ακόμη και αν η κρατική απραξία δεν πρέπει να έχει ατιμωρητί ως συνέπεια την αδρανοποίησή τους), R. Kovar: « Observations sur l' intensité normative des directives », *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, σ. 359, σημείο 5· υπόθεση 270/81, Rickmers, απόφαση της 15ης Ιουλίου 1982, Συλλογή 1982, σ. 2771, 2787, σκέψη 26: « ... από τα ανωτέρω συνάγεται ότι τα αποτελέσματα της οδηγίας εν προκειμένω δύνανται να επηρεάσουν τους ιδιώτες μέσω των εκτελεστικών μέτρων που έχει λάβει το σχετικό κράτος μέλος. Επομένως, παρέλκει η εξέταση του ζητήματος αν το άρθρο 5, παράγραφος 2, συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις από τις οποίες θα εξηρτάτο η δυνατότης των ιδιωτών να επικαλεσθούν τη διάταξη αυτή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων σε περίπτωση κατά την οποία η οδηγία δεν θα είχε εκτελεσθεί προσηκόντως. »

39 — Επιτροπή κατά Βελγίου, προαναφερθείσα.

40 — P. Pescatore: L'effet des directives communautaires: une tentative de démysthification, Dalloz, 1980, σ. 171, 175· Y. Galmot και J.-Cl. Bonichot, όπ.π.

41 — Όπ.π.

42 — Και μόνο ως προς αυτό. Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986 στην υπόθεση 152/84, Marshall, Συλλογή 1986 σ. 723· απόφαση της 12ης Μαΐου 1987 στις υποθέσεις 372 έως 371/85, Traen και λοιποί, Συλλογή 1987, σ. 2141· απόφαση της 11ης Ιουνίου 1987 στην υπόθεση 14/86, Pretore di Saló, Συλλογή 1987, σ. 2545.

οποίο δεν μπορεί να επικαλείται τη δική του απραξία και παράλειψη μετά τη λήξη της προθεσμίας που του τάσσεται.

27. Η αρχή του « estoppel », έκφραση των αρχών « non contra factum proprium », μάλιστα δε « nemo auditur... » [43], αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, εκδήλωση των υποχρεώσεων που θεσπίζει το άρθρο 5. Ο ρόλος τους είναι [44] να συμβάλλουν στην εφαρμογή και να ενισχύουν το περιεχόμενο άλλων διατάξεων. Κατά συνέπεια, κράτος μέλος το οποίο υποχρεούται να θεσπίσει τα μέτρα εφαρμογής που επιβάλλει η οδηγία [45] δεν μπορεί να βαρύνεται με την υποχρέωση αυτή και συγχρόνως να αρνείται να την εκπληρώσει έναντι των ιδιωτών, χωρίς να παραβαίνει τις αρχές της καλής πίστεως και της μη αντιφατικότητας [46].

28. Το τέταρτο και το πέμπτο ερώτημα αφορούν κατ' ουσία το αν τα διάφορα μέτρα που απαριθμούνται απο το παραπέμπον δικαστήριο συνιστούν ελέγχους ή διοικητικές διατυπώσεις κατά την έννοια των όρων που περιέχονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 83/643.

29. Θα πρέπει εξαρχής να γίνουν ορισμένες διευκρινίσεις, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, ενόψει του ότι στο άρθρο της 1 ορίζεται ότι εφαρμόζεται « με την επιφύλαξη των ιδιαιτέρων διατάξεων που ισχύουν στα πλαίσια γενικών ή ειδικών κοινοτικών ρυθμίσεων ». Στηριζόμενη στη φράση αυτή, η γερμανική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η οδηγία, και ιδίως ο γενικός κανόνας του άρθρου 2, δεν μπορεί να « υπερισχύει » των ειδικών διατάξεων όπως αυτών της οδηγίας 71/118.

30. Δεν μπορώ να συμμεριστώ αυτή την άποψη. Όπως είδαμε, η οδηγία 71/118 αφορά τους *υγειονομικούς ελέγχους* και όχι τον τρόπο διενεργείας των ελέγχων εγγράφων. Επ' αυτού, η ίδια η ομοσπονδιακή κυβέρνηση υποστηρίζει στις παρατηρήσεις της επί του πρώτου ερωτήματος ότι τα επίδικα μέτρα υπάγονται στη δεύτερη κατηγορία και δικαιολογούνται βάσει του άρθρου 36. Όμως, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται τη διάταξη αυτή σε περίπτωση εναρμονίσεως. Κατά συνέπεια, ενώ είναι αλήθεια ότι, όσον αφορά τους κτηνιατρικούς ελέγχους αυτούς καθεαυτούς, η επελθούσα εναρμόνιση μπορεί πράγματι να « υπερισχύει » της εφαρμογής της οδηγίας 83/643, αν και η πρακτική σημασία αυτού θα ήταν περιορισμένη ενόψει της ανεπαίσθητης διαφοράς μεταξύ των « σποραδικών ελέγχων » τους οποίους επιτρέπει η απόφαση Delhaize και των « δειγματοληπτικών ελέγχων » που προβλέπει το άρθρο 2 της οδηγίας, αντίθετα, ο *τρόπος διενεργείας* των ελέγχων εγγράφων στα σύνορα διέπονται αναγκαστικά από την οδηγία 83/643.

31. Η διάκριση μεταξύ ελέγχων και διατυπώσεων θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να γίνεται ως εξής: Αν χωρεί οποιαδήποτε φυσική ενέργεια επί του εμπορεύματος ή του μεταφορικού μέσου συνισταμένη σε έλεγχο που ενδεχομένως συνεπάγεται άνοιγμα των φορτηγών, εκφόρτωση, δειγματοληψία, αφαιρέσεις τεμαχίων διά ξέσεως, ..., πρόκειται για έλεγχο. Αντίθετα, η απλή εξέταση εγγράφων και η αίτηση παροχής πληροφοριών ως προς τους όρους της μεταφοράς συνιστούν διατυπώσεις.

32. Ενόψει της διακρίσεως αυτής, προτείνω να δεχθείτε ότι η υποχρέωση δηλώσεως και ο έλεγχος των εγγράφων που δυνοδεύουν το εμπόρευμα συνιστούν διατυπώσεις. Αντίθετα, ο έλεγχος της ταυτότητας του εμπορεύματος

43 — Pescatore, όπ.π., σ. 176.

44 — Βλέπε Vlad Constantinesco, όπ.π., σ. 109 επ.

45 — Απόφαση στην υπόθεση 14/83, Von Colson, Συλλογή 1984, σ. 1909, σχετικά με μία άλλου είδους περίπτωση, από την οποία πρέπει να παρατεθεί το ακόλουθο απόσπασμα: « Η υποχρέωση των κρατών μελών, η οποία απορρέει από οδηγία, να επιτύχουν το αποτέλεσμα που επιδιώκει η οδηγία αυτή, καθώς και το καθήκον που έχουν δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους », σκέψη 26 της αποφάσεως· βλέπε επίσης υπόθεση 79/83, Harz, απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, Συλογή 1984, σ. 1921, σκέψη 26· προαναφερθείσα υπόθεση 222/84, Johnston, σκέψη 26.

46 — Pescatore, όπ.π.

που αναφέρεται στα συνοδευτικά έγγραφα με τον πράγματι εισαγόμενο καθώς και ο έλεγχος της προβλεπόμενης σημάνσεως συνιστούν ελέγχους, δεδομένου ότι (τα μέτρα αυτά) προϋποθέτουν κατ' ανάγκην άνοιγμα των φορτηγών, εκφορτώσεις, κλπ... Τέλος, η υποχρέωση προσκομίσεως του δηλωθέντος εμπορεύματος στο τελωνείο εισόδου πρέπει να θεωρηθεί ως διατύπωση, στο βαθμό, όμως, που πρόκειται απλώς για την υποχρέωση παρουσίας του εμπορεύματος κατά τον εκτελωνισμό.

33. Το τελευταίο ερώτημα επιβάλλει να διευκρινισθεί, καταρχάς, αν ο « έλεγχος » στον οποίο αναφέρεται το αρθρο 2 της οδηγίας ταυτίζεται εννοιολογικά με τον « έλεγχο » που αφορά το άρθρο της 1, κατά συνέπεια δε, αν οι διοικητικές διατυπώσεις δεν υπόκεινται στον περιορισμό που προβλέπει το άρθρο 2, δεν επιβάλλεται, δηλαδή να πραγματοποιούνται και αυτές μόνο δειγματοληπτικά.

34. Μολονότι στο άρθρο 2 γίνεται λόγος για « ελέγχους » ενώ το άρθρο 1 αναφέρεται στους « υλικούς ελέγχους », δεν θα πρέπει να αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στη διαφορά αυτή. Θα πρέπει να παρατηρηθεί, εξάλλου, ότι δεν υφίσταται στο γερμανικό κείμενο και ότι, επιπλέον, αναφέρεται ρητά στο άρθρο 1 ότι οι « υλικοί έλεγχοι » καλούνται στη συνέχεια του κειμένου της οδηγίας « έλεγχοι ». Αν περιοριστούμε απλώς στη λογική ερμηνεία η χρησιμοποίηση της εκφράσεως « όσον αφορά τους ελέγχους » σκοπό έχει να αντιδιαστείλει, σιωπηρά αλλά κατ' ανάγκη, και δεδομένης της διακρίσεως που γίνεται στο άρθρο 1, τα εν λόγω μέτρα προς τις διοικητικές διατυπώσεις.

35. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η οδηγία δεν απέκλεισε τη δυνατότητα συστηματικής πραγματοποιήσεως των εν λόγω διατυπώσεων. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να γίνει μία διευκρίνιση: το γεγονός ότι δεν απαγορεύεται να γίνονται κατά συστηματικό τρόπο οι διοικητικές διατυπώσεις δεν σημαίνει και ότι όλες οι διατυπώσεις που πραγματοποιούνται είναι ipso facto νόμιμες από απόψεως κοινοτικού δικαίου. Επ' αυτού παραπέμπω στις σχετικές παρατηρήσεις μου επί του πρώτου ερωτήματος.

36. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι:

« 1) Συνιστούν μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ οι συστηματικοί έλεγχοι κατά την εισαγωγή στα πλαίσια του κοινοτικού εμπορίου νωπών κρεάτων πουλερικών οι οποίοι συνίστανται:

α) στην υποχρέωση του εισαγωγέα να δηλώνει εγκαίρως κάθε εμπόρευμα, που προτίθεται να εισαγάγει, σε ένα από τα αρμόδια για τον έλεγχο κατά την εισαγωγή τελωνεία εισόδου,

β) στην υποχρέωση του ιδίου να προσκομίζει στο τελωνείο εισόδου το δηλωθέν εμπόρευμα,

γ) στην εξέταση των συνοδευτικών του εμπορεύματος εγγράφων, και ιδίως του προβλεπόμενου πιστοποιητικού καταλληλότητας,

δ) στον έλεγχο της ταυτότητας του εμπορεύματος που αναφέρεται στα συνοδευτικά έγγραφα με το πράγματι εισαγόμενο,

ε) στον έλεγχο της προβλεπομένης σημάνσεως του εμπορεύματος.

Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εξετάσει αν τα μέτρα αυτά δικαιολογούνται ενόψει του άρθρου 36 της Συνθήκης και ιδίως αν είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού χωρίς να αποτελούν ούτε μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών· κατά την εξέταση δε αυτή θα πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη τόσο η απαγόρευση συστηματικών υγειονομικών ελέγχων που προκύπτει από την οδηγία 71/118 όσο και το περιεχόμενο των υγειονομικών πιστοποιητικών που έχει εναρμονιστεί από την εν λόγω οδηγία, με επιφύλαξη των συνεπειών που προκύπτουν από την εφαρμογή της οδηγίας 83/643.

2) Το άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού 2777/75 δεν αφορά το ενδοκοινοτικό εμπόριο αλλα το εμπόριο με τρίτες χώρες.

3) Η δυνατότητα του ιδιώτη να επικαλείται οδηγία ενώπιον δικαστηρίου έναντι κράτους μέλους το οποίο δεν εξεπλήρωσε εντός των ταχθεισών προθεσμιών τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή βρίσκει έρεισμα στα άρθρα 5, 189, τρίτο εδάφιο, και 191 της Συνθήκης ΕΟΚ.

4) Τα ανωτέρω αναφερόμενα στα στοιχεία δ) και ε) μέτρα συνιστούν υλικούς ελέγχους κατά την έννοια του άρθρου 1 της οδηγίας 83/643.

5) Τα ανωτέρω αναφερόμενα στα στοιχεία α), β) και γ) μέτρα συνιστούν διοικητικές διατυπώσεις κατά την έννοια του ιδίου άρθρου.

6) Ο " έλεγχος " στον οποίο αναφέρεται το άρθρο 2 της οδηγίας 83/643 ταυτίζεται εννοιολογικά με τον " έλεγχο " τον οποίο αφορά το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας· κατά συνέπεια, ο κανόνας κατά τον οποίο επιτρέπεται η δειγματοληπτική μόνο διενέργεια ελέγχων δεν αφορά τις διοικητικές διατυπώσεις κατά την έννοια του άρθρου 1 της οδηγίας. »