ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 23ης Φεβρουαρίου 1988 *

Στην υπόθεση 131/86,

Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενο από τον H. R. L. Purse, του Treasury Solicitor's Department, επικουρούμενο από τον Richard Plender, barrister, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την οικεία πρεσβεία, 28, boulevard Royal,

προσφεύγον,

κατά

Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενου από τον Antonio Sacchettini, διευθυντή της νομικής υπηρεσίας και την Moyra Sims, υπάλληλο διοικήσεως, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Jörg Käser, διευθυντή της νομικής υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Kirchberg,

καθού,

υποστηριζόμενου από

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Dierk Booss, νομικό της σύμβουλο, και D. Grant Lawrence, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γεώργιο Κρεμλή, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

παρεμβαίνουσα,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της οδηγίας 86/113/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 1986, για τον καθορισμό των ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους G. Bosco, πρόεδρο τμήματος, προεδρεύοντα, G. C. Rodríguez Iglesias, πρόεδρο τμήματος, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, K. Κακούρη, R. Joliet και T. F. O'Higgins, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo
γραμματέας: B. Pastor, υπάλληλος διοικήσεως

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 24ης Ιουνίου 1987 κατά την οποία το προσφεύγον εκπροσωπήθηκε από τους Sir Patrick Mayhew, QC, και M. R. Plender, barrister,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 14ης Οκτωβρίου 1987,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 29 Μαΐου 1986, το Ηνωμένο Βασίλειο άσκησε προσφυγή δυνάμει των άρθρων 173 και 174 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητεί την ακύρωση της οδηγίας 86/113 του Συμβουλίου της 25ης Μαρτίου 1986, για τον καθορισμό των ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες (ΕΕ L 95, σ. 45) (στο εξής: η οδηγία).

2 Κύριο αντικείμενο της οδηγίας είναι ο καθορισμός των ελάχιστων προδιαγραφών που πρέπει να πληρούν, από 1ης Ιανουαρίου 1986, οι πρόσφατα κατασκευασθέντες ή οι χρησιμοποιούμενοι για πρώτη φορά κλωβοί ωοπαραγωγών ορνίθων και, από 1ης Ιανουαρίου 1995, όλοι οι κλωβοί κλωβοστοιχιών, καθώς επίσης και ο καθορισμός

ορισμένων ελάχιστων απαιτήσεων για την εκτροφή των ωοπαραγωγών ορνίθων. Εξάλλου, η οδηγία επιτρέπει, μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου, τις εθνικές ενισχύσεις για τη λειτουργική επέκταση των κτιρίων που περιέχουν τις αναγκαίες κλωβοστοιχίες για την εκτροφή του ίδιου αριθμού ορνίθων.

3 Το σχέδιο της οδηγίας που στηρίχτηκε μόνο στο άρθρο 43 της Συνθήκης εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 25 Μαρτίου 1986 με πλειοψηφία και με την αντίθετη γνώμη της Δανίας και του προσφεύγοντος κράτους μέλους.

4 Στις 15 Απριλίου 1986 κοινοποιήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο το τελικό κείμενο της οδηγίας που είναι αυτό που δημοσιεύτηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*. Οι αιτιολογικές σκέψεις του κειμένου αυτού τις οποίες συνέταξε η γενική γραμματεία του Συμβουλίου διαφέρουν σε πολλά σημεία από το κείμενο που ενέκρινε το Συμβούλιο κατά τα προεκτεθέντα.

5 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά καθώς και οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για να σχηματίσει κρίση το Δικαστήριο.

Επί του παραδεκτού

6 Σχετικά με τις αμφιβολίες που διατύπωσε το Συμβούλιο ως προς το παραδεκτό της προσφυγής από τη σκοπιά του έννομου συμφέροντος του Ηνωμένου Βασιλείου, αρκεί να σημειωθεί ότι το άρθρο 173 της Συνθήκης κάνει σαφή διάκριση μεταξύ του δικαιώματος προσφυγής των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών αφενός και των φυσικών και νομικών προσώπων αφετέρου. Η πρώτη παράγραφος του άρθρου αυτού δίνει μεταξύ άλλων σε κάθε κράτος μέλος το δικαίωμα να αμφισβητήσει με προσφυγή ακυρώσεως τη νομιμότητα οποιασδήποτε οδηγίας του Συμβουλίου, η άσκηση δε του δικαιώματος αυτού δεν εξαρτάται από τη δικαιολόγηση εννόμου συμφέροντος (βλέπε απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 45/86, Συλλογή 1987, σ. 1493). Επομένως η προσφυγή είναι παραδεκτή.

Επί της ουσίας

7 Το Ηνωμένο Βασίλειο στηρίζει την προσφυγή ακυρώσεως σε σχετική έλλειψη αιτιολογίας της προσβαλλόμενης οδηγίας και σε διαδικαστικές πλημμέλειες που διαπράχθηκαν μετά την έγκρισή της από το Συμβούλιο.

Ως προς τον πρώτο ισχυρισμό

8 Το Ηνωμένο Βασίλειο επικαλείται με την προσφυγή του, πρώτον, παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης καθότι είναι ανεπαρκές το νόμιμο έρεισμα της οδηγίας η οποία στηρίζεται, όπως αναφέρει στο προοίμιό της, μόνο στο άρθρο 43 της Συνθήκης. Δεδομένου όμως ότι έχει δύο διαφορετικούς σκοπούς, έναν από τον τομέα της γεωργικής πολιτικής και έναν άλλο που αφορά την προσέγγιση των νομοθεσιών περί προστασίας των ζώων, έπρεπε να στηρίζεται και στο άρθρο 100 της Συνθήκης και να ανταποκρίνεται στους διαδικαστικούς κανόνες του άρθρου αυτού. Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας προκύπτει ότι ο κύριος σκοπός της είναι οι καλές συνθήκες ζωής των ζώων. Εξάλλου το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι η διαδικασία που ακολούθησε το Συμβούλιο συνιστά αλλαγή της πολιτικής που ακολουθούσε σε παρόμοιες περιπτώσεις μέχρι το Δεκέμβριο του 1985, να στηρίζει δηλαδή τις οδηγίες σε αμφότερα τα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης.

9 Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από την παρεμβαίνουσα υπέρ αυτού Επιτροπή, ισχυρίζεται ότι το άρθρο 100 της Συνθήκης είναι διάταξη επικουρική και καλύπτουσα τις λοιπές περιπτώσεις που δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω δεδομένου ότι το άρθρο 43 της Συνθήκης αποτελεί αφεαυτού επαρκές νόμιμο έρεισμα για την έκδοση της εν λόγω οδηγίας. Μια πράξη που έχει στόχο ή κύριο στόχο γεωργικής πολιτικής πρέπει οπωσδήποτε να στηρίζεται αποκλειστικά στο τελευταίο αυτό άρθρο ακόμα και αν αποβλέπει στην προσέγγιση των νομοθεσιών. Ως προς τη φερόμενη αλλαγή πολιτικής το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η πρακτική του διπλού νομίμου ερείσματος την οποία επικαλείται το προσφεύγον πήγασε από έναν πολιτικό συμβιβασμό που συνήφθη το 1964 εντός του Συμβουλίου αλλά δεν προδικάζει τις μέλλουσες ενέργειες του οργάνου αυτού.

10 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν επίσης ότι η επίδικη οδηγία εξυπηρετεί τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης και κυρίως την πρόληψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην αγορά πουλερικών και αυγών που προκαλούν οι συνθήκες εκτροφής οι οποίες διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών.

11 Πρέπει να σημειωθεί πρώτον ότι εν προκειμένω η αντιδικία ως προς το ορθό νόμιμο έρεισμα δεν έχει μόνο τυπικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι τα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης θέτουν διαφορετικούς κανόνες για τη διαμόρφωση της βουλήσεως του Συμβουλίου. Επομένως, η επιλογή του νομίμου ερείσματος μπορούσε να επηρεάσει το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης οδηγίας.

12 Κατά συνέπεια, για να κριθεί αν είναι βάσιμος ο ισχυρισμός του ανεπαρκούς νομίμου ερείσματος πρέπει να εξεταστεί αν το Συμβούλιο ήταν αρμόδιο να εκδώσει την επίδικη οδηγία βάσει μόνο του άρθρου 43 της Συνθήκης.

13 Σχετικώς πρέπει να σημειωθεί πρώτον ότι το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής των άρθρων 39 ώς 46 της Συνθήκης καλύπτει, βάσει του άρθρου 38, τα προϊόντα που απαριθμούνται στον πίνακα του παραρτήματος II της Συνθήκης.

14 Σημειωτέον περαιτέρω ότι το άρθρο 43 της Συνθήκης πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως του άρθρου 39 που διατυπώνει τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής και του άρθρου 40 που ρυθμίζει τα της εφαρμογής του και ορίζει συγκεκριμένα ότι για να επιτευχθούν οι στόχοι που προβλέπονται στο άρθρο 39, δημιουργείται κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών, η οργάνωση δε αυτή μπορεί να περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των στόχων αυτών (απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1979, Stölting κατά Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78, ECR 1979, σ. 713).

15 Οι σκοποί της γεωργικής πολιτικής που διατυπώνει το άρθρο 39 της Συνθήκης είναι συγκεκριμένα η αύξηση της παραγωγικότητας με την ανάπτυξη της τεχνικής προόδου, με την εξασφάλιση της ορθολογικής ανάπτυξης της γεωργικής παραγωγής καθώς και της άριστης χρησιμοποίησης των συντελεστών παραγωγής. Εξάλλου, το άρθρο 39, παράγραφος 2, στοιχεία β) και γ), ορίζει ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εκπόνηση της κοινής γεωργικής πολιτικής η ανάγκη βαθμιαίας εφαρμογής των καταλλήλων προσαρμογών και το γεγονός ότι η γεωργία αποτελεί έναν τομέα στενά συνδεδεμένο με το σύνολο της οικονομίας. Επομένως οι στόχοι της γεωργικής πολιτικής πρέπει να καθορίζονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν τα κοινοτικά όργανα να εκπληρώνουν την αποστολή τους λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις στον τομέα της γεωργίας και της οικονομίας εν γένει.

16 Τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης για την επίτευξη των στόχων αυτών στο πλαίσιο κοινής οργάνωσης αγοράς δυνάμει του άρθρου 40, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης μπορούν να περιλαμβάνουν τη ρύθμιση των συνθηκών και όρων της παραγωγής, της ποιότητας και της εμπορίας των γεωργικών προϊόντων. Οι κοινές οργανώσεις αγορών περιλαμβάνουν πολυάριθμους σχετικούς κανόνες.

17 Η επιδίωξη των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής, ιδίως στο πλαίσιο κοινών οργανώσεων αγοράς δεν μπορεί να μη λαμβάνει υπόψη τις γενικού συμφέροντος ανάγκες όπως είναι η προστασία των καταναλωτών ή της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων, ανάγκες τις οποίες δεν πρέπει να παραβλέπουν τα κοινοτικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

18 Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι κατά το άρθρο 42 της Συνθήκης οι περί ανταγωνισμού κανόνες δεν εφαρμόζονται στην παραγωγή και στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων παρά μόνο κατά το μέτρο που ορίζεται από το Συμβούλιο στο πλαίσιο των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου 43 της Συνθήκης. Όταν επομένως το Συμβούλιο θεσπίζει τις διατάξεις αυτές οφείλει να λαμβάνει υπόψη και τις απαιτήσεις της περί ανταγωνισμού πολιτικής.

19 Από το σύνολο των διατάξεων που αναλύονται πιο πάνω προκύπτει ότι το άρθρο 43 της Συνθήκης αποτελεί το κατάλληλο νόμιμο έρεισμα για κάθε ρύθμιση που αφορά την παραγωγή και την εμπορία των γεωργικών προϊόντων τα οποία απαριθμούνται στο παράρτημα II της Συνθήκης, που συμβάλλει στην πραγμάτωση ενός ή περισσοτέρων από τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής του άρθρου 39 της Συνθήκης. Οι ρυθμίσεις αυτού του είδους μπορούν να περιλαμβάνουν την εναρμόνιση των εθνικών διατάξεων στον τομέα αυτό χωρίς να απαιτείται αναφορά στο άρθρο 100 της Συνθήκης.

20 Όπως έκρινε το Δικαστήριο ιδίως με τις αποφάσεις της 29ης Δεκεμβρίου 1978 (Pigs Marketing Board κατά Redmond, 83/78, ECR 1978, σ. 2347) και της 26ης Ιουνίου 1979 (Pigs and Bacon Commission κατά McCarren, 177/78, ECR 1979, σ. 2161), το άρθρο 38, παράγραφος 2, της Συνθήκης αναγνωρίζει την προτεραιότητα των ειδικών διατάξεων του γεωργικού τομέα έναντι των γενικών διατάξεων που αφορούν την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς.

21 Κατά συνέπεια, ακόμα και αν οι εν λόγω ρυθμίσεις έχουν, εκτός από τους στόχους γεωργικής πολιτικής, και άλλους στόχους οι οποίοι, αν δεν υπάρχουν ειδικές διατάξεις, επιδιώκονται βάσει του άρθρου 100 της Συνθήκης, δεν αποτελεί επιχείρημα για τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 43 της Συνθήκης η διάταξη αυτή η οποία επιτρέπει γενικώς την έκδοση οδηγιών για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών.

22 Το ζήτημα αν η επίδικη οδηγία εμπίπτει ή όχι στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 43 της Συνθήκης όπως οριοθετήθηκε, πρέπει να εξεταστεί με βάση τις προεκτεθείσες θεωρήσεις.

23 Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η εκτροφή ωοπαραγωγών ορνίθων σε κλωβοστοιχίες είναι ο πιο διαδεδομένος τρόπος παραγωγής αυγών στην Κοινότητα που αποτελούν γεωργικά προϊόντα από τα απαριθμούμενα στο παράρτημα ΙΙ της Συνθήκης. Η παραγωγή αυτή διέπεται από την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των αυγών, οι δε σχετικοί κανόνες τέθηκαν με τον κανονισμό 2771/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/014, σ. 46). Το άρθρο 2 του κανονισμού αυτού προβλέπει, μεταξύ άλλων, κοινοτικά μέτρα για την προαγωγή της καλύτερης οργανώσεως της παραγωγής αυγών και για την ποιοτική βελτίωσή τους. Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1978 (Bussone, 31/78, ECR 1978, σ. 2429), το χαρακτηριστικό της οργάνωσης της αγοράς αυγών έγκειται στο σεβασμό των κοινοτικών κανόνων περί ανταγωνισμού καθώς και στην καθιέρωση κοινών πολιτικών προδιαγραφών με στόχο να ενθαρρύνονται οι επαγγελματικές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων και την τελειοποίηση της οργάνωσης της παραγωγής.

24 Πρέπει να σημειωθεί σχετικώς ότι η οδηγία που θεσπίζει ελάχιστες προδιαγραφές ως προς την εκτροφή εντάσσεται στο πλαίσιο αυτής της κοινής οργάνωσης αγοράς, η οποία ιδρύθηκε για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 39 της Συνθήκης. Οι διάδικοι δεν αμφισβητούν ότι τα κράτη μέλη έχουν ρυθμίσει διαφορετικά τις συνθήκες και τους όρους εκτροφής των ωοπαραγωγών ορνίθων σε κλωβοστοιχίες. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι συνθήκες παραγωγής διαφέρουν στα διάφορα κράτη μέλη και μπορούν να προκαλέσουν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, τις οποίες σκοπεί να εξαλείψει η κοινή

οργάνωση αγοράς. Επομένως, η οδηγία που θέτει ελάχιστες κοινές προδιαγραφές και συγχρόνως επιτρέπει τις εθνικές ενισχύσεις για τη διευκόλυνση της εφαρμογής τους, επιδιώκει τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης.

25 Το Ηνωμένο Βασίλειο αντικρούει τις σκέψεις αυτές και ισχυρίζεται ότι, όπως προκύπτει σαφώς από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας, ο κύριος στόχος της είναι οι καλές συνθήκες διαβιώσεως των ζώων. Το Ηνωμένο Βασίλειο επικαλείται σχετικώς την ευρωπαϊκή σύμβαση περί της προστασίας των ζώων στα εκτροφεία, που το Συμβούλιο ενέκρινε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση της 19ης Ιουνίου 1978 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/023, σ. 40).

26 Όπως προκύπτει πάντως από το σύνολο των προπαρασκευαστικών πράξεων που επικαλέστηκαν οι διάδικοι, η εναρμόνιση των προδιαγραφών που ισχύουν για τα ζώα στα εκτροφεία αποφασίστηκε κυρίως προκειμένου να εξαλειφθούν οι άνισοι όροι ανταγωνισμού στον τομέα αυτό. Με την προαναφερθείσα απόφαση της 19ης Ιουνίου 1978, το Συμβούλιο διαπιστώνει ότι « οι ισχύουσες σήμερα εθνικές νομοθεσίες στον τομέα της προστασίας των ζώων στα εκτροφεία παρουσιάζουν διαφορές δυνάμενες να δημιουργήσουν άνισους όρους ανταγωνισμού και έχουν, γι' αυτό το λόγο, άμεση επίπτωση στη λειτουργία της κοινής αγοράς » και ότι « η σύμβαση καλύπτει θέματα τα οποία υπεισέρχονται στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής ». Η πρώτη από τις αιτιολογικές αυτές σκέψεις επαναλαμβάνεται αυτολεξεί στην από 22 Ιουλίου 1980 απόφαση του Συμβουλίου περί της προστασίας των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβούς (OJ C 196, σ. 1). Απαντά επίσης στο σχέδιο της επίδικης οδηγίας που τέθηκε σε ψηφοφορία στο Συμβούλιο στις 25 Μαρτίου 1986, όπου γίνεται λόγος ειδικότερα για τη διατάραξη « της ομαλής λειτουργίας της κοινής οργάνωσης αγοράς αυγών και πουλερικών » καθώς και, με ορισμένες φραστικές παραλλαγές, στο κείμενο της οδηγίας που κοινοποιήθηκε στα κράτη μέλη.

27 Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες προκύπτει ότι η οδηγία καταρτίστηκε επίσης με στόχο, εντός του πλαισίου της προαναφερθείσας σύμβασης, την καλύτερη μεταχείριση των ωοπαραγωγών ορνίθων. Πρέπει όμως να σημειωθεί σχετικώς, όπως διευκρινίστηκε πιο πάνω, ότι οι αποκλίνοντες εθνικοί κανόνες περί γεωργικών προϊόντων που μπορούν να επηρεάσουν την ομαλή λειτουργία μιας κοινής οργάνωσης αγοράς, όπως εν προκειμένω οι διαφορετικές συνθήκες εκτροφής των ωοπαραγωγών ορνίθων, μπορούν να εναρμονιστούν βάσει μόνου του άρθρου 43 της Συνθήκης χωρίς να απαιτείται αναφορά στο άρθρο 100.

28 Τέλος, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο άλλαξε την πάγια πρακτική του να στηρίζει τις πράξεις που εκδίδει στον εν λόγω τομέα σε αμφότερα τα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης.

29 Αρκεί να σημειωθεί σχετικώς ότι ο προσδιορισμός του καταλλήλου νομίμου ερείσματος μιας πράξεως δεν εξαρτάται από την εκτίμηση του κοινοτικού νομοθέτη αλλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία δεκτικά ένδικου ελέγχου (βλέπε την προαναφερθείσα απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987). Η προηγούμενη πρακτική του Συμβουλίου, να στηρίζονται δηλαδή οι νομοθετικές πράξεις ορισμένου τομέα σε διπλό νόμιμο έρεισμα δεν μπορεί να συνιστά παρέκκλιση από τους κανόνες της Συνθήκης. Επομένως, δεν μπορεί να δημιουργήσει προηγούμενο που δεσμεύει τα όργανα της Κοινότητας ως προς τον προσδιορισμό του ορθού νομίμου ερείσματος.

30 Άρα ο πρώτος ισχυρισμός του προσφεύγοντος είναι απορριπτέος στο σύνολό του.

Ως προς το δεύτερο ισχυρισμό

31 Με το δεύτερο ισχυρισμό το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι η επίδικη οδηγία είναι ακυρώσιμη διότι διαφέρει από το σχέδιο που υπεβλήθη στο Συμβούλιο. Η γενική γραμματεία του Συμβουλίου δεν έχει την εξουσία να τροποποιεί τα κείμενα που ψηφίζονται από το Συμβούλιο εκτός αν πρόκειται απλώς για διόρθωση τυπογραφικών ή συντακτικών λαθών. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει περαιτέρω ότι οι επίδικες τροποποιήσεις είναι ανεπίτρεπτες καίτοι έγιναν στο προοίμιο και όχι στο κείμενο της οδηγίας.

32 Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι οι τροποποιήσεις στη διατύπωση των αιτιολογικών σκέψεων της οδηγίας είναι καθαρά τυπικές και αποσκοπούν στη σαφέστερη έκφραση των προθέσεων του συντάκτη της πράξεως. Η αναδιατύπωση αυτή εμπίπτει στο περιθώριο εκτιμήσεως που έχει η γενική γραμματεία του Συμβουλίου και είναι συγνωστή εφόσον δεν αποτελεί ουσιαστική τροποποίηση της πράξης υπό στενή έννοια.

33 Οι διάδικοι δεν αμφισβητούν ότι η διατύπωση της οδηγίας διαφέρει σε πολλά σημεία από το σχέδιο που υποβλήθηκε και ψηφίστηκε στο Συμβούλιο στις 25 Μαρτίου 1986 και ότι τις εν λόγω τροποποιήσεις επέφερε η γενική γραμματεία του Συμβουλίου. Συγκεκριμένα από τη δικογραφία προκύπτει ότι:

— το τροποποιημένο κείμενο που δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα αναφέρεται επιπλέον και στο άρθρο 42 της Συνθήκης·

— η αναφορά στην ευρωπαϊκή σύμβαση περί της προστασίας των ζώων στα ορνιθοτροφεία καθώς και στην απόφαση του Συμβουλίου με την οποία εγκρίθηκε η σύμβαση αυτή αντικαταστάθηκαν με αναφορά στην κοινή οργάνωση αγοράς και στους κανόνες που διέπουν τις συνθήκες της παραγωγής αυγών·

— απαλείφθηκε η μνεία ότι η οδηγία αποτελεί το πρώτο στάδιο στον καθορισμό ελάχιστων κοινών προδιαγραφών που ισχύουν για όλα τα εντατικά συστήματα εκτροφής.

34 Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι κατά το άρθρο 9 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου που εκδόθηκε στις 24 Ιουλίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/002, σ. 122), το κείμενο των πράξεων που εκδίδονται από το Συμβούλιο φέρει την υπογραφή του εν ενεργεία κατά την υιοθέτησή τους προέδρου καθώς και του γενικού γραμματέα. Στη συνέχεια οι οδηγίες, οι αποφάσεις και οι συστάσεις του Συμβουλίου κοινοποιούνται από τον πρόεδρο ο οποίος μπορεί να εμπιστευθεί στο γενικό γραμματέα τη φροντίδα να προβεί εξ ονόματός του στις κοινοποιήσεις αυτές (βλέπε άρθρο 15 του εσωτερικού κανονισμού).

35 Ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου δεν επιτρέπει όμως ούτε στο γενικό γραμματέα ούτε στο προσωπικό της γενικής γραμματείας να επιφέρουν τροποποιήσεις ή διορθώσεις στα κείμενα που εγκρίνει το Συμβούλιο. Η διόρθωση ορθογραφικών ή γραμματικών σφαλμάτων είναι πράγματι συμφυής στα καθήκοντα του γενικού γραμματέα του Συμβουλίου, πλην όμως η δυνατότητα αυτή δεν καλύπτει και το ίδιο το περιεχόμενο της συγκεκριμένης πράξης.

36 Εν προκειμένω, οι τροποποιήσεις που επέφερε η γενική γραμματεία του Συμβουλίου αφορούν μόνο την αιτιολογία της επίδικης οδηγίας και δεν θίγουν την πράξη υπό στενή έννοια. Η αιτιολογία αυτή όμως καταρτίστηκε σύμφωνα με το άρθρο 190 της Συνθήκης που ορίζει ότι οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις του Συμβουλίου

και της Επιτροπής πρέπει να αναφέρουν τους λόγους που οδήγησαν το όργανο στην έκδοσή τους ώστε να μπορεί το Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του και να γνωρίζουν τόσο τα κράτη μέλη όσο και οι ενδιαφερόμενοι υπό ποιες συνθήκες εφάρμοσαν τη Συνθήκη τα κοινοτικά όργανα (βλέπε απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, Rewe κατά Hauptzollamt Kiel, 158/80, Συλλογή 1981, σ. 1805).

37 Από τη σκέψη αυτή προκύπτει ότι η αιτιολογία μιας πράξεως αποτελεί ουσιώδες στοιχείο αυτής. Κατά συνέπεια ούτε ο γενικός γραμματέας του Συμβουλίου ούτε το προσωπικό της γενικής γραμματείας έχουν την εξουσία να τροποποιούν την αιτιολογία των πράξεων που έχει εγκρίνει το Συμβούλιο.

38 Στην υπό κρίση υπόθεση οι τροποποιήσεις που έγιναν στο κείμενο της επίδικης οδηγίας που κοινοποιήθηκε και δημοσιεύτηκε υπερβαίνουν τα όρια απλών ορθογραφικών ή γραμματικών διορθώσεων.

39 Άρα η προσφυγή του Ηνωμένου Βασιλείου είναι βάσιμη κατά το δεύτερο ισχυρισμό. Πρέπει επομένως να ακυρωθεί η οδηγία 86/113 του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 1986, για τον καθορισμό των ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες.

Επί των δικαστικών εξόδων

40 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Εντούτοις, κατά την παράγραφο 3, πρώτο εδάφιο, του ίδιου άρθρου το Δικαστήριο μπορεί να συμψηφίσει τα έξοδα ολικώς ή μερικώς σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων ή για εξαιρετικούς λόγους.

41 Εν προκειμένω το επίκεντρο της υπόθεσης είναι το θεσμικό ζήτημα της επιλογής του νομίμου ερείσματος της προσβαλλόμενης οδηγίας στο οποίο αναφέρεται ο πρώτος ισχυρισμός του Ηνωμένου Βασιλείου. Επειδή το Ηνωμένο Βασίλειο ηττήθηκε ως προς αυτό τον ισχυρισμό ενώ νίκησε ως προς το δεύτερο, κάθε διάδικος, περιλαμβανομένης και της παρεμβαίνουσας, πρέπει να φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την οδηγία 86/113 του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 1986, για τον καθορισμό των ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες.

2) Κάθε διάδικος, περιλαμβανομένης και της παρεμβαίνουσας, φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Κακούρης Joliet O'Higgins

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 23 Φεβρουαρίου 1988.

Ο γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart