την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς, το άρθρο 100 δεν δικαιολογεί περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 43.

Η οδηγία 86/113, που θεσπίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές για την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες σκοπεί κυρίως την εξάλειψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που είναι ικανές να επηρεάσουν τη λειτουργία της κοινής αγοράς στον τομέα των αυγών και συγχρόνως κατοχυρώνει καλές συνθήκες διαβιώσεως των ζώων, μπορούσε να εκδοθεί από το Συμβούλιο βάσει μόνο του άρθρου 43.

2. Ο προσδιορισμός του καταλλήλου νομίμου ερείσματος μιας πράξεως δεν εξαρτάται από την εκτίμηση του κοινοτικού νομοθέτη αλλά πρέπει να στηρίζει σε αντικειμενικά στοιχεία δεκτικά ένδικου ελέγχου. Η 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.

3. Η αιτιολογία των πράξεων των οργάνων που επιβάλλει το άρθρο 190 της Συνθήκης που σκοπεί να επιτρέψει στο Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχο νομιμότητας στα κράτη μέλη καθώς και στους ενδιαφερόμενους υπηκόους να γνωρίζουν υπό ποιες συνθήκες εφάρμοσαν τη Συνθήκη τα κοινοτικά όργανα, αποτελεί ουσιώδες στοιχείο αυτών. 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.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 131/86 *

I — Πραγματικά περιστατικά

1. Με απόφαση της 19ης Ιουνίου 1978 που ελήφθη βάσει των άρθρων 43 και 100 της Συνθήκης ΕΟΚ, το Συμβούλιο ενέκρινε στο όνομα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας την ευρωπαϊκή σύμβαση περί της προστασίας των ζώων στα εκτροφεία που είχε καταρτίσει το Συμβούλιο της Ευρώπης (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/023, σ. 40). Κατά την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της απόφασης αυτής:

« ... η προστασία των ζώων δεν αποτελεί από μόνη της έναν από τους στόχους της Κοινότητας... εντούτοις, οι ισχύουσες σήμερα εθνικές νομοθεσίες στον τομέα της προστασίας των ζώων στα εκτροφεία παρουσιάζουν διαφορές δυνάμενες να δημιουργήσουν άνισους όρους ανταγωνισμού και έχουν, γι' αυτόν το λόγο, άμεση επίπτωση στη λειτουργία της κοινής αγοράς ».

2. Στις 22 Ιουλίου 1980, το Συμβούλιο, με απόφαση σχετικά με την προστασία των ωοπαρα-

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

γωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβούς, κάλεσε την Επιτροπή να του υποβάλλει κατάλληλες προς το σκοπό αυτό προτάσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές επιπτώσεις (ΕΕ C 196, σ. 1).

3. Στις 5 Αυγούστου 1981 η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου, στηριζόμενη στο άρθρο 43, περί ελαχίστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες (ΕΕ C 208, σ. 5).

Αφού υιοθέτησε τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την πρόταση οδηγίας καθώς και το σχετικό με την πρόταση αυτή ψήφισμα του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο αποφάσισε το 1983 να καλέσει την Επιτροπή να υποβάλει νέα έκθεση σχετικά με τις συνθήκες ζωής των ωοτόκων ορνίθων.

Κατά τη σύνοδο της Επιτροπής των μονίμων αντιπροσώπων της 5ης Δεκεμβρίου 1985 κατά την οποία εξετάστηκε η πρόταση της Επιτροπής, τέσσερις αντιπροσωπείες διατύπωσαν τη γνώμη ότι η οδηγία θα έπρεπε να στηρίζεται και στο άρθρο 43 και στο άρθρο 100 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Στις 18 Δεκεμβρίου 1988 η Επιτροπή των μονίμων αντιπροσώπων κατέληξε σε ένα κείμενο οδηγίας περί ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες. Η δανική αντιπροσωπεία διατύπωσε τότε γενική επιφύλαξη για ολόκληρο το κείμενο καθώς και ειδική επιφύλαξη ως προς το ότι οι αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας δεν παραπέμπουν στο άρθρο 100. Στο τελευταίο αυτό σημείο υποστηρίχτηκε από την αντιπροσωπεία του Ηνωμένου Βασιλείου.

Στις 25 Μαρτίου 1986 το Συμβούλιο ενέκρινε με ειδική πλειοψηφία το εν λόγω σχέδιο οδηγίας, στηριζόμενο στο άρθρο 43, ενώ η Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο τάχθηκαν κατά της εγκρίσεως του σχεδίου.

Το άρθρο 3 της οδηγίας θέτει ελάχιστες προδιαγραφές στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνονται όλοι οι κλωβοί ωοπαραγωγών ορνίθων που κατασκευάστηκαν πρόσφατα ή που χρησιμοποιούνται για πρώτη φορά. Εξάλλου, το άρθρο 10 της οδηγίας επιτρέπει τις εθνικές ενισχύσεις για τη λειτουργική επέκταση των κτιρίων που περιέχουν τις αναγκαίες κλωβοστοιχίες για την εκτροφή του ίδιου αριθμού ορνίθων.

Στις 15 Απριλίου 1986 κοινοποιήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο το τελικό κείμενο της οδηγίας όπως δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα. Οι αιτιολογικές σκέψεις του κειμένου αυτού που εκπονήθηκε από τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου διαφέρουν ως προς πολλά σημεία από το κείμενο που ψήφισε το Συμβούλιο στις 25 Μαρτίου 1986.

Αφενός η αναθεωρημένη έκδοση αναφέρεται με τις αιτιολογικές σκέψεις και στο άρθρο 42 της Συνθήκης. Αφετέρου, οι τρεις πρώτες αιτιολογικές σκέψεις τροποποιήθηκαν ως εξής:

Κείμενο που ψηφίστηκε από το Συμβούλιο στις 25 Μαρτίου 1986:

« εκτιμώντας ότι τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν επικυρώσει την ευρωπαϊκή σύμβαση περί προστασίας των ζώων στα εκτροφεία· ότι η Κοινότητα έχει εξάλλου εγκρίνει τη σύμβαση αυτή με την απόφαση 78/923/ΕΟΚ· ότι η εκτροφή ωοπαραγωγών ορνίθων σε κλωβοστοιχίες είναι ο πιο διαδεδομένος τρόπος παραγωγής ωών στην Κοινότητα και συμβάλλει κατά μεγάλο ποσοστό στην υψηλή παραγωγικότητα στον τομέα αυτό· ωστόσο ο τρόπος αυτός διατροφής μπορεί να προκαλέσει σε ορισμένες περιπτώσεις περιττές και υπερβολικές ταλαιπωρίες για τα ζώα·

ότι πάντως οι εθνικές νομοθεσίες που ισχύουν σήμερα στον τομέα της προστασίας των ζώων

στα εκτροφεία παρουσιάζουν διαφορές που μπορούν να επιφέρουν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού επιζήμιες για την καλή λειτουργία της κοινής οργάνωσης αγοράς ωών και πουλερικών·

ότι συνεπώς είναι ανάγκη να θεσπιστούν παράμετροι προτεραιότητας και να καθοριστούν οι ελάχιστες κοινές απαιτήσεις που θα ισχύουν για όλα τα συστήματα εντατικής εκτροφής για να διευκολυνθεί η ικανοποιητική λειτουργία της αγοράς, όσον αφορά ιδίως τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης, αφού ληφθεί υπόψη η ανάγκη προστασίας των ζώων· ότι προς τούτο είναι ανάγκη, σε πρώτο στάδιο να θεσπιστούν κοινοτικά μέτρα για τις ωοπαραγωγές όρνιθες που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες ».

Το κείμενο που κοινοποιήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο και δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα:

« ότι η κοινή οργάνωση της αγοράς επεκτείνεται στα αυγά· ότι οι ρυθμίσεις σχετικά με τους όρους παραγωγής αυγών και ιδίως με τους όρους εκτροφής των ορνίθων, παρουσιάζουν ιδιαίτερη σημασία για την καλή λειτουργία της κοινής οργάνωσης· ότι στην πραγματικότητα οι διαφορές των ρυθμίσεων αυτών μεταξύ των κρατών μελών μπορούν να επιφέρουν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού οι οποίες είναι επιζήμιες για την καλή λειτουργία της κοινής οργάνωσης·

ότι η εκτροφή ωοπαραγωγών ορνίθων σε κλωβοστοιχίες είναι ο πιο διαδεδομένος τρόπος παραγωγής στην Κοινότητα και συμβάλλει κατά μεγάλο ποσοστό στην υψηλή παραγωγικότητα στον τομέα αυτό· ότι, δεδομένου ότι αυτός ο τρόπος εκτροφής μπορεί να προκαλέσει σε ορισμένες περιπτώσεις, περιττές και υπερβολικές ταλαιπωρίες για τα ζώα, τα κράτη μέλη οδηγήθηκαν να ρυθμίσουν με διαφορετικό τρόπο ορισμένες πτυχές και ιδίως τις διαστάσεις των κλωβών·

ότι, συνεπώς, είναι ανάγκη να θεσπισθούν παράμετροι προτεραιότητας και να καθορισθούν οι σχετικές ελάχιστες κοινές απαιτήσεις προκειμένου να διευθετηθούν οι υπάρχουσες δυσκολίες και να επιτραπεί έτσι η ικανοποιητικότερη λειτουργία της κοινής οργάνωσης της αγοράς, όσον αφορά ιδίως τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης, αφού ληφθεί υπόψη η ανάγκη προστασίας των ζώων ».

II — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

1. Η προσφυγή του Ηνωμένου Βασιλείου πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 29 Μαΐου 1986.

2. Με Διάταξη της 15ης Οκτωβρίου 1986 το Δικαστήριο έκανε τύποις δεκτή την παρέμβαση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπέρ του καθού.

3. Το *Ηνωμένο Βασίλειο* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την οδηγία του Συμβουλίου 86/113/ΕΟΚ της 25ης Μαρτίου 1986, για τον καθορισμό των ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων που εκτρέφονται σε κλωβοστοιχίες και

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

4. Το *Συμβούλιο* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη και

— να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.

5. Η παρεμβαίνουσα *Επιτροπή* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη,

— να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα της παρεμβάσεως.

6. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

1. *Το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος*

α) Το *Συμβούλιο* αμφισβητεί το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος να ζητήσει την ακύρωση της οδηγίας λόγω τυπικού ελαττώματος. Το ίδιο το Ηνωμένο Βασίλειο δέχεται με την προσφυγή ότι υποστηρίζει το σκοπό της οδηγίας και δεν αμφιβάλλει ότι το Συμβούλιο θα εκδώσει νέα οδηγία σε περίπτωση ακυρώσεως. Επικαλείται δε σχετικώς την απόφαση της 6ης Ιουλίου 1983 (Geist, 117/81, Συλλογή 1983, σ. 2191), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι ο προσφεύγων δεν έχει έννομο συμφέρον στην ακύρωση νομικής πράξης «στην περίπτωση που η ακύρωση δεν θα μπορούσε πράγματι παρά να προκαλέσει την έκδοση νέας απόφασης όμοιας επί της ουσίας με την ακυρωθείσα».

β) Το *Ηνωμένο Βασίλειο* υποστηρίζει ότι το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν απαιτεί να θίγονται τα συμφέροντα του προσφεύγοντος κράτους από την προσβαλλόμενη απόφαση αλλά το κράτος μέλος έχει συμφέρον υπ' αυτή την ιδιότητα να φροντίζει για την τήρηση του νόμου από το Συμβούλιο.

Εν προκειμένω το Ηνωμένο Βασίλειο έχει συμφέρον στο να διαπιστωθεί από το Δικαστήριο ότι το Συμβούλιο παραβίασε την αρχή ότι ένα μέτρο πρέπει να στηρίζεται σε δύο άρθρα της Συνθήκης όταν σκοπεί δύο διαφορετικούς στόχους που διέπονται απ' τα άρθρα αυτά. Εξάλλου τα μέλη της γραμματείας του Συμβουλίου δεν πρέπει να τροποποιούν το κείμενο ενός μέτρου μετά τη διάσκεψη και την ψηφοφορία του Συμβουλίου.

2. *Το νόμιμο έρεισμα της οδηγίας*

α) Το *Ηνωμένο Βασίλειο* υποστηρίζει, πρώτον, ότι η προσβαλλόμενη οδηγία, στηριζόμενη μόνο στο άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ και όχι επιπλέον και στο άρθρο 100, πάσχει σχετική έλλειψη αιτιολογίας κατά την έννοια του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Η οδηγία έχει δύο διαφορετικούς αντικειμενικούς σκοπούς, έναν από τον τομέα της γεωργικής πολιτικής και έναν από την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών περί προστασίας των ζώων. Κατά συνέπεια έπρεπε να στηρίζεται σε αμφότερες τις προαναφερθείσες διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ. Το ελάττωμα αυτό είναι ιδιαίτερα βαρύ δεδομένου ότι το άρθρο 100 απαιτεί ομοφωνία ενώ το άρθρο 43 προβλέπει τη λήψη μέτρων με ειδική πλειοψηφία.

Το Ηνωμένο Βασίλειο δέχεται ότι ένα μέτρο που λαμβάνεται βάσει ενός άρθρου της Συνθήκης είναι δυνατό να έχει επίπτωση σε κάποιο τομέα πολιτικής που ρυθμίζεται από άλλο άρθρο αλλά αντικρούει το ενδεχόμενο της εφαρμογής του κριτηρίου του «πρωταρχικού σκοπού» προκειμένου να θεμελιωθεί το απλό νόμιμο έρεισμα μιας πράξεως του Συμβουλίου. Το κριτήριο αυτό είναι δύσχρηστο δεδομένου ότι πολλά μέτρα έχουν δύο κύριους στόχους από τους οποίους δεν μπορεί να διακριθεί ο πρωταρχικός σκοπός. Εξάλλου με την εφαρμογή του κριτηρίου αυτού μπορούν εύκολα να παρακαμφθούν οι εγγυήσεις που παρέχουν οι συνθήκες προβλέποντας ειδική διαδικασία για τη λήψη ορισμένων μέτρων.

Δεδομένου ότι η επίδικη οδηγία καταρτίστηκε προφανώς με σκοπό, μεταξύ άλλων, την προσέγγιση των νομοθετικών διατάξεων των κρατών μελών, έπρεπε να στηρίζεται και στο άρθρο 100 της Συνθήκης και να εκδοθεί κατά τους διαδικαστικούς κανόνες του άρθρου αυτού. Από τις αιτιολογικές σκέψεις καθώς και από το κείμενό της προκύπτει ότι σκοπεί τον καθορισμό ελάχιστων προδιαγραφών για τις κλωβοστοιχίες με στόχο τις καλές συνθήκες διαβιώσεως των ζώων.

Ένα μέτρο δεν πρέπει να διέπεται από το άρθρο 43 απλώς και μόνο διότι αφορά κάποιο γεωργικό προϊόν αλλά μόνο αν προορίζεται για την κατάρτιση ή την εφαρμογή της αγροτικής πολιτικής, οι στόχοι της οποίας διατυπώνονται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ. Η προσβαλλόμενη οδηγία όμως δεν επιδιώκει κανέναν από τους στόχους του άρθρου αυτού.

Ο κύριος στόχος της οδηγίας είναι η προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών που αφορούν τις καλές συνθήκες διαβιώσεως των ζώων. Το στοιχείο αυτό προκύπτει σαφώς από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας η οποία εμπνέεται από τη σύμβαση περί προστασίας των ζώων στα εκτροφεία, οι στόχοι της οποίας είναι προδήλως άσχετοι προς τους στόχους του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΟΚ. Την πτυχή αυτή επιδιώκει να συγκαλύψει η γενική γραμματεία του Συμβουλίου με τις τροποποιήσεις που επέφερε στο τελικό κείμενο της οδηγίας.

Εξάλλου οι αιτιολογικές σκέψεις της προαναφερθείσας απόφασης 78/923/ΕΟΚ αναφέρουν ότι η προστασία των ζώων δεν αποτελεί αφεαυτής έναν από τους στόχους της Κοινότητας πλην όμως οι εθνικές νομοθεσίες ενδέχεται να έχουν έμμεση επίπτωση στη λειτουργία της κοινής αγοράς. Κατά συνέπεια η απόφαση αυτή στηρίχτηκε και στο άρθρο 43 και στο άρθρο 100, το συμπέρασμα δε αυτό επιβεβαιώνεται από την απόφαση του Δικαστηρίου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 141 έως 143/81 (Holdijk, Συλλογή 1982, σ. 1299) όπου κρίθηκε ότι η προστασία των ζώων στα εκτροφεία δεν εμπίπτει στο άρθρο 40 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Η απόφαση του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 1980 καθώς και η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αποδεικνύουν επίσης ότι ο πραγματικός στόχος της οδηγίας είναι να αποφεύγεται η υπερβολική ή περιττή ταλαιπωρία των πουλερικών.

Τέλος, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι η μέθοδος κατά την οποία ενήργησε το Συμβούλιο στην υπό κρίση υπόθεση συνιστά αλλαγή στην πολιτική που ακολουθούσε μέχρι το Δεκέμβριο 1985, να στηρίζει δηλαδή τις οδηγίες σε παρόμοιες περιπτώσεις και στο άρθρο 43 και στο άρθρο 100 της Συνθήκης ΕΟΚ, ακόμα και όταν η Επιτροπή με την πρότασή της αναφερόταν μόνο στο άρθρο 43. Το Ηνωμένο Βασίλειο μνημονεύει σχετικώς διάφορες οδηγίες του τομέα της υγιεινής των φυτών, του κτηνοτροφικού τομέα και του τομέα των ειδών διατροφής οι οποίες στηρίχτηκαν σε αμφότερα τα άρθρα 43 και 100.

β) Το *Συμβούλιο* υποστηριζόμενο από την *Επιτροπή* ισχυρίζεται ότι το άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ είναι το κατάλληλο και επαρκές νόμιμο έρεισμα της προσβαλλόμενης οδηγίας. Δέχεται ότι η οδηγία αποτελεί εν μέρει μέτρο προσεγγίσεως αλλά υποστηρίζει ότι κάθε κοινή πολιτική οδηγεί γενικώς σε προσέγγιση των νομοθεσιών.

Το άρθρο 100 της Συνθήκης που είναι διάταξη επικουρική καλύπτουσα τις λοιπές περιπτώσεις, έχει εφαρμογή μόνο όταν δεν υπάρχει ειδική διάταξη αναφερόμενη στην έκδοση οδηγιών. Εν προκειμένω το άρθρο 43 προβλέπει τη λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής. Συνεπώς η πράξη που εκδίδεται για την επί-

τευξη στόχου του γεωργικού τομέα ή ο κύριος στόχος της οποίας ανάγεται στο γεωργικό τομέα πρέπει να θεμελιώνεται υποχρεωτικά και αποκλειστικά στο άρθρο 43 ακόμα και αν το χρησιμοποιούμενο μέσο είναι η προσέγγιση των νομοθεσιών.

Στην υπό κρίση υπόθεση το προϊόν που αφορά κυρίως η οδηγία εμπίπτει στις διατάξεις των άρθρων 39 έως 46 της Συνθήκης ΕΟΚ δεδομένου ότι περιλαμβάνεται στο παράρτημα ΙΙ αυτής. Εξάλλου, όπως προκύπτει σαφώς από το προοίμιο και το διατακτικό της, η οδηγία επιδιώκει τους διάφορους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης. Το Συμβούλιο μνημονεύει ιδίως τη βελτίωση της παραγωγικότητας της γεωργίας και τη σταθεροποίηση της αγοράς λόγω του ότι θα είναι σχεδόν ίδιες οι συνθήκες εφοδιασμού.

Το Συμβούλιο υπογραμμίζει περαιτέρω τη σχέση μεταξύ του προσβαλλόμενου μέτρου και της κοινής οργάνωσης της συγκεκριμένης αγοράς. Η οδηγία, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις τόσο του κοινοποιηθέντος κειμένου της όσο και του εγγράφου 11489/85, εκδόθηκε με στόχο την ικανοποιητική λειτουργία της κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των αυγών, που δημιουργήθηκε με τον κανονισμό 2771/75, της 29ης Οκτωβρίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/014, σ. 46).

Ειδικότερα γίνεται λόγος για τις στρεβλώσεις των όρων του ανταγωνισμού που είναι επιζήμιες για την καλή λειτουργία της αγοράς.

Το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι οι καλές συνθήκες διαβιώσεως των ζώων δεν είναι από τους στόχους ούτε του άρθρου 39 ούτε του άρθρου 100 της Συνθήκης ΕΟΚ. Ο στόχος αυτός όμως πρέπει να θεωρηθεί ως επιστέγασμα των προαναφερθέντων κύριων στόχων της οδηγίας. Αντίθετα με όσα υποστηρίζει το προσφεύγον, από την απόφαση του Δικαστηρίου στις υποθέσεις 141 έως 143/81 (Holdijk) προκύπτει ότι οι καλές συνθήκες διαβιώσεως των ζώων δεν μπορούν να εξετάζονται ανεξάρτητα από τους γενικούς κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων ή από την κοινή οργάνωση αγοράς.

Όπως προκύπτει επίσης από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της η οδηγία επιδιώκει τους στόχους του άρθρου 39. Η πολιτική ώθηση δόθηκε με την απόφαση του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 1980 στην οποία υπογραμμίζεται ότι οι εθνικές νομοθεσίες μπορούν « να στρεβλώσουν τις συνθήκες του ανταγωνισμού ».

Η μνεία της ευρωπαϊκής σύμβασης περί προστασίας των ζώων στα εκτροφεία, με τις αιτιολογικές σκέψεις της προτάσεως που υπέβαλε η Επιτροπή καθώς και του κειμένου 11489/85, είναι απλώς ενδεικτική και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η οδηγία εμπνέεται από τη σύμβαση αυτή.

Εν πάση περιπτώσει κάθε κοινοτική πράξη πρέπει να εξετάζεται αποκλειστικά καθεαυτή και με γνώμονα τους στόχους που επιδιώκει, χωρίς αναφορά σε άλλες πράξεις.

Όσο για την υποτιθέμενη αλλαγή πολιτικής, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι οι οδηγίες που μνημονεύει το προσφεύγον θεμελιώθηκαν σε αμφότερα τα άρθρα 43 και 100 ύστερα από την ομόφωνη απόφαση να τροποποιηθεί το νόμιμο έρεισμα που πρότεινε η Επιτροπή δηλαδή το άρθρο 43 και μόνο. Η πρακτική αυτή πήγασε από τον πολιτικό συμβιβασμό που πραγματοποιήθηκε το 1964 εντός του Συμβουλίου λόγω της αποκλίσεως των πολιτικών απόψεων ως προς το κατάλληλο νόμιμο έρεισμα ορισμένων διατάξεων. Όπως όμως προκύπτει σαφώς από τη σχετική δήλωση (παρατίθεται στο παράρτημα ΙΙ του υπομνήματος ανταπαντήσεως) αυτό δεν προδικάζει τη δράση του Συμβουλίου στο μέλλον.

Ο πολιτικός αυτός συμβιβασμός δεν μπόρεσε να πραγματοποιηθεί εν προκειμένω και το Συμβούλιο, αποφαινόμενο με ειδική πλειο-

ψηφία, αποφάσισε να δεχτεί το νόμιμο έρεισμα που πρότεινε η Επιτροπή.

γ) Η *Επιτροπή* υποστηρίζει το Συμβούλιο στο θέμα του νομίμου ερείσματος και προβάλλει κατ' ουσία παρόμοια επιχειρήματα. Η επίδικη οδηγία επιδιώκει τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης και κυρίως την πρόληψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην αγορά πουλερικών και αυγών. Οι στρεβλώσεις αυτές αποτελούν συνέπεια των συνθηκών εκτροφής των ζώων που διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών και καταλήγουν σε τιμή κόστους χαμηλότερη για τους παραγωγούς που χρησιμοποιούν στενούς κλωβούς. Καίτοι οι καλές συνθήκες διαβιώσεως των ζώων δεν αποτελούν καθεαυτές κοινοτικό στόχο, τα κοινοτικά όργανα πρέπει να τις λαμβάνουν υπόψη όταν θεσπίζουν μέτρα προκειμένου να συμπληρώσουν την κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών και να πραγματώσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων υπό ίσους όρους ανταγωνισμού.

Εξάλλου, το άρθρο 100 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν είναι η μόνη διάταξη που προβλέπει την κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Στο γεωργικό τομέα το άρθρο 43 είναι το κατάλληλο νόμιμο έρεισμα που αφορά την οργάνωση της κοινής αγοράς. Η Επιτροπή μνημονεύει σχετικώς διάφορες οδηγίες που θεμελιώθηκαν αποκλειστικά στο άρθρο 43 και αφορούν στόχους παρόμοιους με τους εν προκειμένω.

3. *Διαδικαστικές παρατυπίες*

α) Το *Ηνωμένο Βασίλειο* υποστηρίζει ότι η επίδικη οδηγία είναι ακυρώσιμη διότι παρεκκλίνει από το κείμενο που υποβλήθηκε στο Συμβούλιο.

Το προσωπικό της γραμματείας του Συμβουλίου δεν έχει την εξουσία να τροποποιεί το κείμενο που ψηφίστηκε από το Συμβούλιο εκτός αν πρόκειται απλώς για τυπογραφικές ή συντακτικές διορθώσεις. Εν προκειμένω οι διαφορές μεταξύ του σχεδίου που εξετάστηκε από το Συμβούλιο και του κειμένου που κοινοποιήθηκε στα κράτη μέλη είναι πολύ ουσιώδεις και βαρυσήμαντες ώστε να μπορούν να εξομοιωθούν με απλώς διορθώσεις.

Το Συμβούλιο δέχεται ότι το προσωπικό της γραμματείας του πρόσθεσε την αναφορά στο άρθρο 42 της Συνθήκης την οποία δεν είχε συζητήσει, καθώς και στην κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των αυγών.

Το Συμβούλιο δέχεται επίσης ότι το προσωπικό του απάλειψε την αναφορά στην ευρωπαϊκή σύμβαση περί προστασίας των ζώων στα εκτροφεία καθώς και την αιτιολογική σκέψη ότι η οδηγία αποτελεί « το πρώτο στάδιο του καθορισμού των ελάχιστων κοινών προδιαγραφών που ισχύουν για όλα τα συστήματα εντατικής εκτροφής. Είναι σαφές ότι οι τροποποιήσεις αυτές αποσκοπούσαν να αποκρύψουν το γεγονός ότι το Συμβούλιο εξέδωσε την επίδικη οδηγία ως πρώτο στάδιο του καθορισμού προδιαγραφών που συνάδουν προς την προαναφερθείσα σύμβαση.

Οι εν λόγω τροποποιήσεις είναι ανεπίτρεπτες καίτοι αφορούν το προοίμιο και όχι το κείμενο της οδηγίας. Συγκεκριμένα το Συμβούλιο έχει τονίσει το ίδιο ότι το προοίμιο έχει επίπτωση στην ερμηνεία και την κατανόηση της οδηγίας, το κύρος της οποίας εξαρτάται εν μέρει από αυτό. Αντίφαση αποτελεί ο ισχυρισμός ότι οι τροποποιήσεις αυτές είναι καθαρά τυπικές.

β) Το *Συμβούλιο* αμφισβητεί ότι η οδηγία πάσχει τυπικό ελάττωμα κατά το προοίμιο. Πράγματι το κείμενο που κοινοποιήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο και δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα περιλαμβάνει πρόσθετη αναφορά στο άρθρο 42 καθώς και μια μικρή

τροποποίηση της διατύπωσης ορισμένων αιτιολογικών σκέψεων. Ωστόσο, το προσωπικό του Συμβουλίου έχει στον τομέα αυτό, και προκειμένου να διασφαλίσει την τήρηση της βουλήσεως του νομοθέτη, ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως που δεν υπερέβη εν προκειμένω.

Οι εν λόγω τροποποιήσεις δεν άπτονται της ουσίας της οδηγίας αλλά είναι καθαρά τυπικές και αποβλέπουν να διατυπώσουν σαφέστερα και ακριβέστερα τη βούληση του νομοθέτη για λόγους νομικής ορθότητας και συνέπειας του κοινοποιηθέντος κειμένου.

Η προσθήκη του άρθρου 42 δικαιολογείται με την ομόφωνη εισαγωγή του άρθρου 10 της οδηγίας που επιτρέπει τις εθνικές ενισχύσεις. Ωστόσο η αναφορά στο άρθρο 42 έχει απλώς ενδεικτικό χαρακτήρα και δεν επηρεάζει τις διαδικαστικές απαιτήσεις όσον αφορά το αμφισβητούμενο μέτρο. Το άρθρο 43 είναι το μόνο ουσιαστικό νόμιμο έρεισμα του προσβαλλόμενου μέτρου.

Όσον αφορά την τροποποίηση ορισμένων αιτιολογικών σκέψεων, το Συμβούλιο επικαλείται την απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1982 (Tunnel Refineries, 114/81, Συλλογή 1982, σ. 3189) με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η αιτιολογία « πρέπει να προσαρμόζεται στη φύση της οικείας πράξεως και να αφήνει να διαφαίνεται κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής... ». Ακριβώς για να ληφθεί υπόψη το κριτήριο αυτό, τροποποιήθηκε ελαφρά η διατύπωση ορισμένων αιτιολογικών σκέψεων.

Εξάλλου η εντύπωση που έχει ενδεχομένως το προσφεύγον ότι η οδηγία καταρτίστηκε ενόψει της εφαρμογής της κοινής γεωργικής πολιτικής δεν δημιουργήθηκε από τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου αλλά από τη σύνοδο των υπουργών της 25ης Μαρτίου 1985 που θεώρησαν καλό να εκδώσουν την οδηγία βάσει μόνο του άρθρου 43 της Συνθήκης.

Για το λόγο αυτό, το ίδιο το Συμβούλιο, στο πλαίσιο της διακριτικής πολιτικής του εξουσίας, θεώρησε ότι οι διατάξεις της οδηγίας επιδιώκουν κυρίως στόχο του τομέα της γεωργίας.

Η αποφασιστικής σημασίας για την κατανόηση ολόκληρης της οδηγίας αιτιολογική σκέψη δεν είναι η πρώτη αλλά η τρίτη. Η αιτιολογική αυτή σκέψη υπέστη μόνο ελαφρές τροποποιήσεις. Η απάλειψη της μνείας ότι η οδηγία « πρέπει να αποτελέσει το πρώτο στάδιο του καθορισμού των ελάχιστων κοινών προδιαγραφών που ισχύουν για όλα τα συστήματα εντατικής εκτροφής » δεν εξαφανίζει κανένα ουσιώδες στοιχείο και αποτελεί απλώς δήλωση προθέσεως.

U. Everling
εισηγητής δικαστής