Υπόθεση 35/84

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
κατά
Ιταλικής Δημοκρατίας

« Υγειονομικοί έλεγχοι που διενεργούνται στο εισαγόμενο οξύγαλα »

Περίληψη

Ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων — Ποσοτικοί περιορισμοί — Μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος — Υγειονομικοί έλεγχοι κατά την εισαγωγή οξυγάλακτος — Ακινητοποίηση των μεταφερομένων εμπορευμάτων στα σύνορα, υπερβολική διάρκεια της διαδικασίας χορηγήσεως αδείας εισαγωγής και μη επίδειξη επιμελείας κατά τη γνωστοποίηση των αποφάσεων περί μη χορηγήσεως αδείας — Γενικευμένη τάση ή πρακτική — Έλλειψη αποδείξεως — Μεμονωμένες περιπτώσεις δικαιολογούμενες από λόγους προστασίας της υγείας

(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρα 30 και 36· κανονισμός 804/68 του Συμβουλίου, άρθρο 22, παράγραφος 1)

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
CARL OTTO LENZ
της 8ης Μαΐου 1985 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α. Αντικείμενο της προκειμένης διαδικασίας είναι οι προσαπτόμενοι περιορισμοί των εισαγωγών οξυγάλακτος από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στην Ιταλία και η διαπίστωση ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη για το λόγο αυτό το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ (σύμφωνα με το οποίο απαγορεύονται οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος) και το άρθρο 22 του κανονισμού 804/68 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82), που περιλαμβάνει αντίστοιχη διάταξη.

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

Η διαδικασία ανάγεται σε καταγγελίες γερμανικών επιχειρήσεων σχετικά με παρατεταμένους ελέγχους στα σύνορα, από τις οποίες η Επιτροπή αποκόμισε την εντύπωση ότι στην Ιταλία διενεργούνται κατά την εισαγωγή τέτοιων προϊόντων *συστηματικοί* υγειονομικοί έλεγχοι (οι οποίοι, όπως είναι γνωστό, δεν επιτρέπονται πλέον σύμφωνα με τη νομολογία).

Καταρχάς, ο γενικός διευθυντής της γεωργίας αναφέρθηκε με τηλετύπημα της 21ης Ιουνίου 1982 σε δύο περιπτώσεις, κατά τις οποίες φορτηγά οχήματα με γαλακτοκομικά προϊόντα ακινητοποιήθηκαν επί ημέρες στα σύνορα για έλεγχο. Ο γενικός διευθυντής επέκρινε περαιτέρω το γεγονός ότι οι αποφάσεις ως προς το αν θα επιτραπούν ή όχι οι εισαγωγές λαμβάνονται μία εβδομάδα (ή και περισσότερο) μετά τη γνώση των αποτελεσμάτων των αναλύσεων, σε περίπτωση δε απαγορεύσεως της εισαγωγής του εμπορεύματος είτε δεν χορηγείται γραπτή βεβαίωση είτε χορηγείται μόνο μετά από μήνες.

Κληθείσα να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της επί των αιτιάσεων αυτών, η *Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ιταλίας* δήλωσε στις 5 Ιουλίου 1982 ότι, ελλείψει κοινοτικών κανόνων όσον αφορά τις υγειονομικές προϋποθέσεις που απαιτούνται για το οξύγαλα, στην Ιταλία διενεργούνται σχετικοί έλεγχοι *δειγματοληπτικά* αλλά όχι συστηματικά. Κατά τους ελέγχους αυτούς διαπιστώθηκε σε φορτία προερχόμενα από πολλές γερμανικές επιχειρήσεις γαλακτοκομικών προϊόντων (τα φορτία των οποίων για το λόγο αυτό υποβάλλονταν στη συνέχεια επίσης σε έλεγχο) περιεκτικότητα σε Escherichia coli που ήταν ασυμβίβαστη με τους κανόνες του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας. Οι έλεγχοι αυτοί, τη διενέργεια των οποίων δεν θα μπορούσε να εγκαταλείψει τελείως η Ιταλία για τους εκτεθέντες λόγους, συνεπάγονται κατ' ανάγκη καθυστερήσεις στις εισαγωγές διότι για τις αναλύσεις απαιτούνται κατά κανόνα τέσσερις εργάσιμες ημέρες. Η προκαλούμενη όμως ακινητοποίηση στα σύνορα θα μπορούσε να περιοριστεί αν οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις προσπαθούσαν να τηρούν τις διατάξεις του ιταλικού Υπουργείου Υγείας όσον αφορά τη συνέχιση της μεταφοράς των υπό εξέταση εμπορευμάτων στον τόπο προορισμού (υπό υγειονομικό έλεγχο). Επιπλέον, οι έλεγχοι θα μπορούσαν να περιοριστούν σημαντικά αν οι γερμανικές αρχές όριζαν — όπως απαιτείται από την ιταλική πλευρά — ότι το οξύγαλα — όπως προβλέπεται στην Ιταλία (βλέπε υπουργική εγκύκλιο της 15ης Δεκεμβρίου 1978) — παρασκευάζεται μόνο από γάλα που υποβάλλεται σε θερμική επεξεργασία και αν υπήρχε σχετική κτηνιατρική βεβαίωση, όπως επίσης για το ότι οι επιχειρήσεις παρασκευής έχουν την άδεια των αρμόδιων αρχών και ότι κατά την παρασκευή οξυγάλακτος (σύμφωνα με την απαγόρευση που περιλαμβάνεται στον ιταλικό νόμο της 11ης Απριλίου 1974) δεν χρησιμοποιήθηκε γάλα σε σκόνη και τυρίνη.

Μη ικανοποιημένη από τις παρατηρήσεις αυτές, η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ με έγγραφο της 7ης Μαρτίου 1983, στο οποίο προέβαλε τις ακόλουθες τέσσερις αιτιάσεις:

1) Οι υγειονομικοί έλεγχοι (που, σύμφωνα με τη νομολογία, πρέπει να θεωρούνται καταρχήν ως μέτρα κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ) δεν είναι καθόλου αναγκαίοι όσον αφορά το εν λόγω προϊόν και επομένως δεν μπορούν επίσης να δικαιολογηθούν βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, δεδομένου ότι το εισαγόμενο οξύγαλα προορίζεται για την παρασκευή τυριού και συνεπώς υποβάλλεται σε θερμική επεξεργασία, η οποία εξοντώνει όλα τα βακτηρίδια που περιέχονται ακόμη σ' αυτό. Οι επικρινόμενοι έλεγχοι πρέπει επίσης να θεωρηθούν ως εισάγοντες διακρίσεις για το λόγο ότι ανάλογοι έλεγχοι δεν προβλέπονται όσον αφορά το ιταλικό οξύγαλα.

2) Περαιτέρω επικρίνεται το γεγονός ότι στις περιπτώσεις ελέγχου, τα φορτηγά οχήματα ακινητοποιούνται επί πολλές ημέρες στα σύνορα και δεν επιτρέπεται σ' αυτά να συνεχίσουν την πορεία προς τον τόπο προορισμού ώστε να αποφευχθεί η καταστροφή του εμπορεύματος.

3) Επιπλέον, επικρίνεται η διάρκεια της διαδικασίας χορηγήσεως αδείας εισαγωγής: οι ενδεχομένως αναγκαίες αναλύσεις δεν πρέπει να διαρκούν περισσότερο από τέσσερις ημέρες (στις οποίες πρέπει επίσης να συμπεριλαμβάνονται τα σαββατοκύριακα), επικρίνεται δε επίσης το γεγονός ότι δεν λαμβάνεται απόφαση όσον αφορά την άδεια εισαγωγής αμέσως μετά τη διενέργεια των αναλύσεων.

4) Επικρίνεται τέλος το γεγονός ότι σε περίπτωση μη χορηγήσεως αδείας εισαγωγής, δεν χορηγείται αντίστοιχη *έγγραφη* επιβεβαίωση ή χορηγείται με μεγάλη καθυστέρηση, ενώ είναι αναγκαίο να χορηγείται αμέσως έγγραφη επιβεβαίωση διότι μόνον έτσι μπορούν να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα (όπως παραδείγματος χάριν η βελτίωση του τρόπου παρασκευής ή η προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου).

Επειδή η Επιτροπή δεν έλαβε *καμία απάντηση* στο έγγραφο αυτό, με το οποίο ζητούσε ακόμη διάφορες πληροφορίες (όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τη δειγματοληψία και τις αναλύσεις καθώς και τα συμπεράσματα που πρέπει να συναχθούν από τα αποτελέσματα των αναλύσεων), διατύπωσε στις 26 Οκτωβρίου 1983 αιτιολογημένη γνώμη που περιελάμβανε τις αντίστοιχες αιτιάσεις.

Τέλος η Επιτροπή, επειδή δεν τελεσφόρησε η πρόσκλησή της να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα εντός προθεσμίας ενός μηνός από την επίδοση της αιτιολογημένης γνώμης, προσέφυγε στις 9 Φεβρουαρίου 1984 ενώπιον του Δικαστηρίου και ζήτησε από αυτό να διαπιστώσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, επιβάλλοντας περιορισμούς στην εισαγωγή οξυγάλακτος από άλλο κράτος μέλος, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και από το άρθρο 22, παράγραφος 1, του κανονισμού 804/68.

Β. Επί του αιτήματος αυτού, την απόρριψη του οποίου ζητεί η καθής Ιταλική Δημοκρατία καθώς και την καταδίκη της Επιτροπής στα δικαστικά έξοδα, παρατηρώ τα ακόλουθα:

1. Πρέπει να σημειωθεί καταρχάς ότι η Επιτροπή, από τις *τέσσερις* αιτιάσεις που είχε προβάλει — όπως αυτές προκύπτουν από την περιγραφή της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας —, εγκατέλειψε στην απάντησή της την αναφερόμενη στον παράνομο χαρακτήρα των *συστηματικών* ελέγχων κατά την εισαγωγή οξυγάλακτος.

Στην ενέργεια αυτή προέβη η Επιτροπή — και μάλιστα, όπως φαίνεται, ορθά — λαμβάνοντας, αφενός, υπόψη ότι τίποτε δεν μπορεί να προσαφθεί κατά *σποραδικών* ελέγχων που διενεργούνται για συγκεκριμένους σκοπούς και, αφετέρου, τη μη αμφισβητηθείσα παρατήρηση της ιταλικής κυβερνήσεως ότι ήταν επανειλημμένα δικαιολογημένη η διαπίστωση ότι η κατάσταση του εισαγόμενου από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας οξυγάλακτος δεν ήταν άψογη και επομένως τα φορτία που προέρχονταν από τις οικείες επιχειρήσεις γαλακτοκομικών προϊόντων υποβάλλονταν *δειγματοληπτικά* σε έλεγχο. Σημαντικά εν προκειμένω ήταν ιδίως τα στοιχεία που προσκόμισε η ιταλική κυβέρνηση, ότι από 10 000 και πλέον φορτία τυριού που εισήχθησαν κατά το 1982 (συμπεριλαμβανομένων και των παραδόσεων οξυγάλακτος) μόνο 84 υποβλήθηκαν σε έλεγχο.

Κατά συνέπεια, το ζήτημα αν στην Ιταλική Δημοκρατία μπορεί να προσαφθεί παράβαση της Συνθήκης από την άποψη των ανωτέρω διατάξεων πρέπει να κριθεί μόνο αναφορικά προς τις λοιπές τρεις εκτεθείσες αιτιάσεις, στην εξέταση των οποίων περνώ ευθύς αμέσως.

2. Στη νομολογία έχει αποσαφηνισθεί προ πολλού ποια κριτήρια ισχύουν εν προκειμένω. Ήδη με την απόφαση στην υπόθεση 8/74, το Δικαστήριο έκρινε ότι ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό πρέπει να θεωρηθεί « κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που είναι ικανή να παρακωλύσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο » (Slg. 1974,

σ. 852, σκέψη 5). Αξιοσημείωτη είναι επίσης η απόφαση στην υπόθεση 35/76 (Slg. 1976, σ. 1871 και επόμενες), σύμφωνα με την οποία υγειονομικοί έλεγχοι κατά την εισαγωγή — ανεξάρτητα του αν διενεργούνται συστηματικά ή όχι — συνιστούν μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς και μπορούν να δικαιολογηθούν μόνο βάσει του άρθρου 36 (πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο και δεν επιτρέπεται να συνεπάγονται δυσανάλογες παρακωλύσεις). Επιπλέον, ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση στην υπόθεση 42/82 [1] (που αφορά ελέγχους κατά την εισαγωγή οίνου). Με την υπόθεση αυτή υπογραμμίστηκε πράγματι ότι τέτοιοι έλεγχοι είναι ικανοί — λόγω του απαιτούμενου χρόνου και των εξόδων αποθηκεύσεως που απορρέουν για τους εισαγωγείς — να δυσχεράνουν τις εισαγωγές και τονίστηκε επίσης σχετικά με τους δειγματοληπτικούς ελέγχους ότι το γεγονός ότι μεταφορές ακινητοποιούνται στα σύνορα μέχρι να γίνουν γνωστά τα αποτελέσματα των αναλύσεων συνιστά *δυσανάλογη παρακώλυση* των εισαγωγών.

3. Κατά συνέπεια, όσον αφορά την αιτίαση ότι φορτηγά οχήματα που πραγματοποιούν εισαγωγές οξυγάλακτος ακινητοποιούνται επί πολλές ημέρες στα σύνορα κατά τη διενέργεια σποραδικών ελέγχων αντί να επιτραπεί η περαιτέρω μεταφορά υπό τελωνειακό έλεγχο για να αποτραπεί η καταστροφή του εμπορεύματος, πρέπει να διαπιστωθεί ότι τέτοια συμπεριφορά συνιστά παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ διότι είναι προφανώς ικανή να αποθαρρύνει επιχειρήσεις από τη διενέργεια εισαγωγών. Από τον περιορισμένο αριθμό των περιπτώσεων που ανέφερε η Επιτροπή δεν μπορεί επίσης να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η αιτίαση είναι αβάσιμη, δεδομένου ότι, όπως επανειλημμένα ήδη αποσαφηνίστηκε στη νομολογία, ο *αισθητός χαρακτήρας* της παρακωλύσεως των εισαγωγών δεν έχει καμία σημασία όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 30.

Αμφίβολο είναι εν πάση περιπτώσει αν η ύπαρξη τέτοιας παραβάσεως της Συνθήκης είναι πράγματι επαρκώς βέβαια.

Η ιταλική κυβέρνηση υποστηρίζει σχετικά ότι αν σε ορισμένες περιπτώσεις σημειώθηκαν πράγματι παρατεταμένες ακινητοποιήσεις στα σύνορα λόγω της διενέργειας δειγματοληπτικών ελέγχων, αυτό πρέπει να αποδοθεί αποκλειστικά στην απόφαση των ενδιαφερόμενων εισαγωγέων και όχι στις αρμόδιες τελωνειακές αρχές. Η ιταλική κυβέρνηση παραπέμπει επί του σημείου αυτού σε υπηρεσιακό σημείωμα του ιταλικού Υπουργείου Υγείας της 31ης Οκτωβρίου 1975, από το οποίο προκύπτει ότι σε περίπτωση δειγματοληψίας, η μεταφορά μπορεί να συνεχιστεί υπό τελωνειακό έλεγχο μέχρι τον τόπο προορισμού, αν το επιθυμεί ο εισαγωγέας. Εντούτοις, από την εμπεριστατωμένη εξέταση του εν λόγω υπηρεσιακού σημειώματος (την κατάθεση του οποίου ζήτησε το Δικαστήριο) προκύπτει ότι δεν είναι καθόλου σαφές ότι αυτό έχει την έννοια που του αποδίδει η ιταλική κυβέρνηση, δεδομένου ότι στο σημείο «τρίτον» αναφέρεται απλώς ότι τα φορτία επί των οποίων διενεργήθηκε δειγματοληψία είτε ακινητοποιούνται στα σύνορα είτε μεταφέρονται περαιτέρω — υπό υγειονομικό έλεγχο — στον τόπο προορισμού. Από το υπηρεσιακό αυτό σημείωμα συνάγεται επομένως ότι ο αρμόδιος κτηνίατρος διαθέτει διακριτική εξουσία, για την άσκηση της οποίας δεν έχει καθοριστεί κανένα κριτήριο. Κατά συνέπεια, αυτό το υπηρεσιακό σημείωμα δεν εγγυάται καθόλου ότι η συνέχιση της μεταφοράς είναι εν πάση περιπτώσει δυνατή κατόπιν επιθυμίας του εισαγωγέα και επομένως, το αβάσιμο της αιτιάσεως που προέβαλε η Επιτροπή δύσκολα μπορεί να αποδειχθεί μόνο με την παραπομπή σ' αυτό.

Η Επιτροπή από την πλευρά της επικαλείται δύο περιπτώσεις τις οποίες εξέθεσε στο τηλετύπημα της 21ης Ιουνίου 1982 (παράρτημα 1 της προσφυγής), την περίπτωση δηλαδή ενός φορ-

1 — Απόφαση της 22ας Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 42/82, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1983, σ. 1013.

τηγού οχήματος της επιχειρήσεως γαλακτοκομικών προϊόντων Molkereizentrale Süd της Νυρεμβέργης, που ακινητοποιήθηκε στα σύνορα κατά το χρονικό διάστημα από 27.5.1982 μέχρι 3.6.1982, δηλαδή επί επτά ημέρες, και την περίπτωση τεσσάρων φορτηγών οχημάτων της επιχειρήσεως γαλακτοκομικών προϊόντων Milchwerke Jäger του Haag, που ακινητοποιήθηκαν στα σύνορα στις 7 Ιουνίου 1982 και απεστάλησαν μόνο μετά από τρεις ημέρες σε ψυκτική αποθήκη. Η Επιτροπή υπενθυμίζει περαιτέρω ότι όπως προκύπτει επίσης από το ανωτέρω τηλετύπημα, είχε ήδη επιστήσει την προσοχή των ιταλικών αρχών με έγγραφο της 26ης Μαρτίου 1982 σχετικά με την ακινητοποίηση ενός φορτίου γαλλικών *τυριών* στην Aosta, αναφέρεται δε επίσης σε έγγραφο της επιχειρήσεως γαλακτοκομικών προϊόντων Molkereizentrale Süd της 17ης Νοεμβρίου 1983 (παράρτημα 2 της προσφυγής), από το οποίο μπορεί να συναχθεί ότι ένα φορτίο *τυριών* χρειάστηκε να μεταφερθεί πίσω στη Γερμανία λόγω της υπερβολικά μεγάλης διάρκειας του ελέγχου.

Αν θεωρηθεί — όπως και απαιτείται — ότι η Επιτροπή φέρει το βάρος της αποδείξεως των αιτιάσεων που προέβαλε, ενόψει των παρατηρήσεων της ιταλικής κυβερνήσεως η οποία αποκρούει εμφατικά την ύπαρξη πλημμελούς συμπεριφοράς των υπηρεσιών της, είναι εν πάση περιπτώσει δύσκολο να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή *κατόρθωσε να αποδείξει* κατά τον προσήκοντα τρόπο ότι συντρέχει παράβαση της Συνθήκης.

Ας σημειωθεί, αφενός, ότι οι δύο τελευταίες περιπτώσεις αφορούσαν μεταφορές *τυριού* και επομένως δεν μπορούν να θεωρηθούν ως πρόσφορα αποδεικτικά στοιχεία στα πλαίσια διαδικασίας που έχει ως αντικείμενο μόνο την εισαγωγή *οξυγάλακτος*, δηλαδή ενός ενδιάμεσου προϊόντος που υπόκειται εύκολα σε αλλοίωση. Αφετέρου, συνάγεται το συμπέρασμα — και αυτό ισχύει και για τις τέσσερις εκτεθείσες περιπτώσεις — ότι από τα έγγραφα που προσκομίστηκαν κατά τη διαδικασία δεν προκύπτει σαφώς ότι η ακινητοποίηση στα σύνορα οφείλεται σε διαταγή των ιταλικών αρχών και όχι παραδείγματος χάριν στην πρωτοβουλία των ίδιων των εισαγωγέων. Δεν είναι βέβαια δυνατό επί του σημείου αυτού να απορριφθεί πλήρως η παρατήρηση της Επιτροπής ότι δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό ότι εισαγωγείς — λαμβανομένων υπόψη των εξόδων που συνεπάγεται η ακινητοποίηση στα σύνορα, του κινδύνου καταστροφής του φορτίου και της αβεβαιότητας όσον αφορά τη διάρκεια του ελέγχου — παραιτούνται αυτοβούλως από τη δυνατότητα περαιτέρω μεταφοράς του εμπορεύματος στον τόπο προορισμού σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο ανωτέρω υπηρεσιακό σημείωμα. Αυτό όμως δεν μπορεί να αποκλειστεί με βεβαιότητα, διότι για τέτοια απόφαση μπορεί να είναι επίσης σημαντική η αναμονή του αποτελέσματος των αναλύσεων, η δε απόσταση μεταξύ του τόπου προορισμού και των συνόρων μπορεί επίσης να καθιστά σκόπιμο να μη συνεχιστεί περαιτέρω η μεταφορά. Επιπλέον, είναι εν πάση περιπτώσει ενδιαφέρον να σημειωθεί — όπως απέδειξε η ιταλική κυβέρνηση — ότι σε 16 άλλες περιπτώσεις, στις οποίες θα αναφερθώ στη συνέχεια, συνεχίστηκε πράγματι η μεταφορά προς τον τόπο προορισμού μετά τη δειγματοληψία.

Πρέπει κατά συνέπεια να διαπιστωθεί ότι η αιτίαση σύμφωνα με την οποία φορτία οξυγάλακτος *ακινητοποιήθηκαν* αδικαιολόγητα επί μακρό χρονικό διάστημα στα σύνορα *δεν έχει αποδειχθεί επαρκώς* και ότι επί του σημείου αυτού δεν μπορεί να γίνει δεκτό το αίτημα της Επιτροπής η οποία, ενόψει των επανειλημμένων διαψεύσεων της ιταλικής κυβερνήσεως, θα έπρεπε να έχει λάβει από τους ενδιαφερόμενους αναμφισβήτητες αποδείξεις.

4. Περαιτέρω προβάλλεται η αιτίαση ότι οι δειγματοληπτικά διενεργούμενοι έλεγχοι διήρκεσαν σε ορισμένες περιπτώσεις υπερβολικά (δεδομένου ότι μπορεί να γίνει δεκτό ότι η διενέργεια των αναλύσεων απαιτεί το πολύ τέσσερις ημέρες στις οποίες συμπεριλαμβάνονται τα σαββατοκύριακα) και ότι πολλές φορές, οι αποφάσεις σχετικά με το αν θα επιτραπεί ή όχι η εισαγωγή των οικείων εμπορευμάτων ελήφθησαν μετά από εβδομάδες.

Είναι αναμφισβήτητα σαφές ότι τέτοια πρακτική, επειδή συνεπάγεται αβεβαιότητα δικαίου καθώς και σημαντικά έξοδα για τους εισαγωγείς, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την

παρεμπόδιση των εισαγωγών και επομένως πρέπει να θεωρηθεί ως παράβαση των διατάξεων που ανέφερα στην αρχή των προτάσεών μου (αντίθετα προς την άποψη της ιταλικής κυβερνήσεως, επί του σημείου αυτού δεν είναι σημαντική η *πρόθεση* παρακωλύσεως των εισαγωγών).

Επί του σημείου αυτού άλλωστε δεν υπάρχουν προβλήματα όσον αφορά την απόδειξη. Είναι σχετικά δυνατό να γίνει, αφενός, παραπομπή στα συνημμένα στην προσφυγή έγγραφα (παράρτημα ΙΙ), από τα οποία προκύπτει ότι στις 7.9.1983 διενεργήθηκε δειγματοληψία, στις 12.9.1983 τα δείγματα απεστάλησαν για εξέταση και ότι μετά την κοινοποίηση του αποτελέσματος των εξετάσεων στις τελωνειακές αρχές (24.9.1983), ελήφθη απόφαση από τον αρμόδιο κτηνίατρο στις αρχές του επόμενου μήνα. Αφετέρου, μπορεί να γίνει παραπομπή σε έγγραφο που προσκομίστηκε με την απάντηση (από το οποίο προκύπτει ότι η δειγματοληψία διενεργήθηκε στις 29.9.1982, στις 15.10.1982 ανακοινώθηκε ότι ο αρμόδιος κτηνίατρος έπρεπε να συμβουλευθεί υπηρεσίες της Ρώμης πριν από τη λήψη της αποφάσεως όσον αφορά την ελεύθερη είσοδο των εμπορευμάτων και ο εκτελωνισμός πραγματοποιήθηκε στις 30.10.1982). Επιπλέον, ενδιαφέρον παρουσιάζει σχετικά και πίνακας που προσκόμισε η ιταλική κυβέρνηση όσον αφορά 16 τέτοιες εξετάσεις, από τον οποίο προκύπτει ότι η δειγματοληψία διενεργήθηκε μεταξύ 3ης και 16ης Ιουνίου 1982, οι δε αποφάσεις ελήφθησαν μεταξύ 23ης και 25ης Ιουνίου 1982.

Δύσκολα μπορεί να θεωρηθεί ως πρόσφορη δικαιολογία η παρατήρηση της ιταλικής κυβερνήσεως ότι στις περιπτώσεις που περιλαμβάνονται στον ανωτέρω πίνακα επρόκειτο για ιδιαίτερες περιστάσεις (στις οποίες, λόγω ελλείψεως επακριβών ορίων περιεκτικότητας, ο κτηνίατρος των συνόρων δεν μπορούσε να αποφασίσει μόνος αλλά, σύμφωνα με το υπηρεσιακό σημείωμα της 31.10.1975, έπρεπε να απευθυνθεί στο Υπουργείο Υγείας στη Ρώμη). Διότι και αν ακόμη γίνει δεκτό ότι η παράλειψη έγκαιρου καθορισμού επιτρεπομένων ανωτάτων ορίων περιεκτικότητας δεν συνιστά παράβαση, ισχύει εν πάση περιπτώσει η διαπίστωση ότι είναι απαραίτητο να είναι συντομότερη η διαδικασία λήψεως αποφάσεως ώστε να αποφεύγεται η δυσχέρανση των εισαγωγών. Προέκυψε επιπλέον ότι η επικρινόμενη κατάσταση εξακολουθούσε κατά το φθινόπωρο του 1982 καθώς και κατά το επόμενο έτος, σε μία δηλαδή χρονική περίοδο κατά την οποία, αφού επήλθαν οι αναγκαίοι ακριβείς προσδιορισμοί, θα μπορούσε να είχε από μακρού συντομευθεί η διαδικασία λήψεως αποφάσεως.

Επί του σημείου αυτού πρέπει συνεπώς να δοθεί δίκαιο στην Επιτροπή και να αναγνωριστεί ότι συντρέχει παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 22 του κανονισμού 804/68. Η διαπίστωση αυτή είναι άλλωστε αναπόφευκτη έστω και αν ληφθεί υπόψη η παρατήρηση της ιταλικής κυβερνήσεως ότι μέσω συμφωνιών μεταξύ γερμανικών και ιταλικών αρχών (όσον αφορά τα εφαρμοστέα κριτήρια, τις μεθόδους αναλύσεως και τη διαδικασία ελέγχου) ρυθμίστηκε εν τω μεταξύ το πρόβλημα κατά τρόπο ικανοποιητικό και επομένως δεν πρέπει να αναμένονται στο μέλλον και άλλα τέτοια εμπόδια των εισαγωγών. Πράγματι, μέχρι τώρα δεν έχουν γίνει γνωστές λεπτομέρειες της συμφωνίας αυτής — ούτε στην Επιτροπή —, κατά δε την προφορική διαδικασία ελέχθη απλώς σχετικά ότι η ρητή επικύρωση των συμφωνιών αυτών θα επιτυγχανόταν ήδη πριν από τα τέλη Απριλίου του 1985.

5. Τέλος, η Επιτροπή θεώρησε ότι μπορούσε να προβάλει ακόμη την αιτίαση ότι η απαγόρευση της εισαγωγής οξυγάλακτος είτε δεν κοινοποιούνταν στους οικείους εισαγωγείς *εγγράφως* είτε κοινοποιούνταν με υπερβολική καθυστέρηση. Η Επιτροπή αναφέρθηκε σχετικά, στην έγγραφη όχλησή της, στην περίπτωση της επιχειρήσεως γαλακτοκομικών προϊόντων Molkereizentrale Süd της Νυρεμβέργης, κατά την οποία, μετά την προφορική απαγόρευση της εισαγωγής το *Νοέμβριο του 1979*, γραπτή επιβεβαίωση δεν κοινοποιήθηκε παρά τον *Ιούνιο του 1980*, και σε μία άλλη περίπτωση κατά την οποία, μετά την απαγόρευση της εισαγωγής τον Ιούνιο του 1982,

στην επιχείρηση Milchwerke Jäger δεν είχε ακόμη κοινοποιηθεί καμία έγγραφη επιβεβαίωση μέχρι τον Ιανουάριο του 1983.

Είναι βέβαιο ότι στο πλαίσιο αυτό πρέπει να διαπιστωθεί ότι σε περίπτωση απαγορεύσεως εισαγωγής, σε περίπτωση δηλαδή αρνήσεως του σημαντικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, είναι απαραίτητη η άμεση και αιτιολογημένη έγγραφη ενημέρωση του ενδιαφερομένου. Έστω και αν αυτό δεν προβλέπεται ρητά στο κοινοτικό δίκαιο, ισχύει εν πάση περιπτώσει η διαπίστωση ότι ανταποκρίνεται σε γενική αρχή του διοικητικού δικαίου όσον αφορά την έκδοση επαχθών διοικητικών πράξεων. Πρέπει επίσης να γίνει δεκτό ότι η μη τήρηση της αρχής αυτής, δηλαδή η παράλειψη κοινοποιήσεως κατά επίσημο τρόπο των λόγων που οδήγησαν στην απαγόρευση της εισαγωγής, οι οποίοι επιτρέπουν στον ενδιαφερόμενο να αποφασίσει όσον αφορά τη σκοπιμότητα ασκήσεως ενδίκων μέσων ή να λάβει άλλα πρόσφορα μέτρα (όσον αφορά παραδείγματος χάριν τη βελτίωση της παραγωγής ώστε να τηρούνται οι προϋποθέσεις που ισχύουν στην Ιταλία, οι οποίες δεν έχουν καθοριστεί γενικά), συνεπάγεται αβεβαιότητα δικαίου — που παρεμποδίζει τις εισαγωγές — ή και αύξηση του κόστους των εισαγωγών (διότι οι αλλοδαποί παραγωγοί, εφόσον αγνοούν τις ακριβείς υγειονομικές προϋποθέσεις που ισχύουν στην Ιταλία, καταβάλλουν ενδεχομένως υπερβολικές προσπάθειες για τη βελτίωση των προϊόντων τους).

Είναι βέβαια αμφίβολο αν μπορεί βάσιμα να προσαφθεί στην καθής, λαμβανομένης υπόψη της εμφατικής αρνήσεώς της, ότι επανειλημμένα κατά την απαγόρευση εισαγωγών *παρέλειψε εντελώς* την κοινοποίηση τέτοιας έγγραφης επιβεβαιώσεως. Η παραπομπή της ιταλικής κυβερνήσεως σε κοινοποιήσεις στις οποίες προέβη προς άλλα κράτη μέλη και προς την Επιτροπή (οι οποίες άλλωστε πραγματοποιήθηκαν αρκετούς μήνες αργότερα) δεν είναι ίσως απόλυτα πειστική, διότι, όπως βεβαίωσε η Επιτροπή, από αυτές δεν μπορεί να συναχθεί ότι οι αντίστοιχες κοινοποιήσεις έγιναν και προς τους ενδιαφερόμενους εισαγωγείς. Αλλά η ιταλική κυβέρνηση ορθά υποστηρίζει ότι το βάρος της αναγκαίας αποδείξεως φέρει εν προκειμένω η Επιτροπή και ότι δύσκολα μπορεί να θεωρηθεί ότι η απόδειξη έχει προσκομιστεί με την περιλαμβανόμενη στην έγγραφη όχληση παραπομπή στις δύο περιπτώσεις, που δεν είναι πολύ ακριβείς (και επομένως δεν μπορούν να επαληθευθούν). Επιπλέον, από άλλα προσκομισθέντα έγγραφα μπορεί να συναχθεί ότι και πρακτικά σχετικά με δειγματοληψία περιλάμβαναν επίσης τους λόγους της απαγορεύσεως εισαγωγών. Επομένως, με τη διαβίβαση των πρακτικών στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις — όπως βεβαίωσε η ιταλική κυβέρνηση —, πρέπει να εκπληρώνεται η υποχρέωση τηρήσεως εγγράφου τύπου που επιβάλλεται προς το συμφέρον της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων (βλέπε παραδείγματος χάριν τα πρακτικά της 7.9.1983 και το έγγραφο της επιχειρήσεως Molkereizentrale Süd της 17.11.1983). Δεν υπάρχει συνεπώς λόγος διαπιστώσεως παραβάσεως της Συνθήκης λόγω *απουσίας* εγγράφων πράξεων περί απαγορεύσεως εισαγωγών.

Αντίθετα, δεν μπορούμε παρά να θεωρήσουμε βάσιμη την αιτίαση της Επιτροπής που στηρίζεται στην ιδέα ότι τέτοια κοινοποίηση πρέπει να πραγματοποιείται *έγκαιρα*. Επί του σημείου αυτού, δεν υπάρχει κανένας λόγος αμφιβολίας όσον αφορά την ορθότητα των αιτιάσεων που προέβαλε η Επιτροπή με το έγγραφο της 7ης Μαρτίου 1983. Επιπλέον, μπορεί σχετικά να γίνει παραπομπή στα συμπεράσματα όσον αφορά την προηγούμενη αιτίαση. Κατά τα λοιπά, είμαι επίσης της γνώμης ότι εν προκειμένω δεν μπορούν να προβληθούν ως δικαιολογία οι πρακτικές δυσχέρειες που αναφέρονται στο ότι τα φορτία άλλοτε ακινητοποιούνται στα σύνορα μέχρι την περάτωση των αναλύσεων και άλλοτε μεταφέρονται περαιτέρω στον τόπο προορισμού ή και ανακαλούνται στον τόπο προελεύσεως. Διότι οι περι-

στάσεις αυτές δεν αποκλείουν βέβαια τη δυνατότητα κοινοποιήσεως στους ενδιαφερομένους των αποφάσεων περί απαγορεύσεως της εισαγωγής σε συντομότερο χρονικό διάστημα από αυτό που διαπιστώθηκε στην παρούσα υπόθεση.

6. Πρέπει κατά συνέπεια να γίνει δεκτό ότι οι επικρίσεις που διατύπωσε η Επιτροπή είναι βάσιμες εφόσον κατά την εισαγωγή οξυγάλακτος στην Ιταλία, μετά από δειγματοληπτικά διενεργούμενους ελέγχους, οι αποφάσεις σχετικά με το αν θα επιτραπεί ή όχι η εισαγωγή ελήφθησαν επανειλημμένα με απαράδεκτη καθυστέρηση και, σε περίπτωση απαγορεύσεως, οι σχετικές διατάξεις δεν κοινοποιήθηκαν αμέσως με έγγραφη αιτιολογία. Από την άποψη αυτή, πρέπει να προσαφθεί στην Ιταλική Δημοκρατία ότι παρέβη το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 22 του κανονισμού 804/68.

7. Επί των δικαστικών εξόδων πρέπει ακόμη να λεχθούν τα ακόλουθα: η Επιτροπή απέσυρε την πρώτη αιτίασή της περί συστηματικών ελέγχων αφού η Ιταλική Δημοκρατία ανασκεύασε λεπτομερώς στο υπόμνημα αντικρούσεως τα σχετικά επιχειρήματα. Η καθής όμως δεν απάντησε κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία σύμφωνα με το άρθρο 169 στις αντίστοιχες αιτιάσεις της Επιτροπής. Έδωσε συνεπώς αφορμή στην Επιτροπή να ασκήσει την προσφυγή της και πρέπει επομένως να φέρει τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε.

Η Επιτροπή δεν κατόρθωσε να αποδείξει ότι τα οχήματα μεταφοράς οξυγάλακτος ακινητοποιήθηκαν από τις ιταλικές αρχές στα σύνορα. Δεν κατόρθωσε επίσης να αποδείξει ότι οι ιταλικές αρχές δεν κοινοποίησαν ποτέ έγγραφη επιβεβαίωση των αποφάσεών τους στους ενδιαφερόμενους εισαγωγείς.

Η Επιτροπή κατόρθωσε αντίθετα να αποδείξει ότι η διαδικασία λήψεως αποφάσεως σχετικά με το αν θα επιτραπεί ή όχι η εισαγωγή οξυγάλακτος διαρκεί υπερβολικά και ότι η έγγραφη επιβεβαίωση της αποφάσεως κοινοποιείται μετά από υπερβολικά μεγάλο χρονικό διάστημα.

Θεωρώ κατά συνέπεια ενδεδειγμένο το συμψηφισμό των εξόδων (άρθρο 69, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας).