ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 26ης Μαΐου 1993 *

Στην υπόθεση C-52/92,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους José Luis Iglesias Buhiges και Antonio Caeiro, νομικούς συμβούλους, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Nicola Annecchino, εκπρόσωπο της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Πορτογαλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπουμένης από τους Luis Fernandes, Maria Luisa Duarte, Angelo Seiça Neves, αντιστοίχως διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας, νομικό σύμβουλο και νομικό της Γενικής Διευθύνσεως Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών, και Antonio Cortes Simões, προϊστάμενο τμήματος της Γενικής Διευθύνσεως Κτηνοτροφίας, με τόπο επιδόσεων την Πρεσβεία της Πορτογαλίας στο Λουξεμβούργο, 33, allée Scheffer,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, αποφασίζοντας να κλείσει τα σύνορά της στις εισαγωγές χοίρων από άλλα κράτη μέλη, παρέβη την απόφαση 91/237/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 25ης Απριλίου 1991, σχετικά με περαιτέρω προστατευτικά μέτρα κατά της νέας ασθένειας των χοίρων (ΕΕ L 106, σ. 67), καθώς και τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg και J. L. Murray, προέδρους τμήματος, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, P. J. G. Kapteyn και D. A. O. Edward, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

γενικός εισαγγελέας: G. Tesauro
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 31ης Μαρτίου 1993,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 5ης Μαΐου 1993,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 21 Φεβρουαρίου 1992, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με αίτημα να αναγνωριστεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, αποφασίζοντας να κλείσει τα σύνορά της στις εισαγωγές χοίρων από άλλα κράτη μέλη, παρέβη την απόφαση 91/237/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 25ης Απριλίου 1991, σχετικά με περαιτέρω προστατευτικά μέτρα κατά της νέας ασθένειας των χοίρων (ΕΕ L 106, σ. 67), καθώς και τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2 Η απόφαση 91/237, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τους κτηνιατρικούς και ζωοτεχνικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο ορισμένων ζώντων ζώων και προϊόντων με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ L 224, σ. 29), θεσπίζει τα μέτρα για την καταπολέμηση της εξαπλώσεως της νέας ασθένειας των χοίρων που εμφανίστηκε σε ορισμένα κράτη μέλη. Η απόφαση αυτή καθορίζει, μεταξύ άλλων, τις υποχρεώσεις των κρατών μελών αποστολής, τα οποία οφείλουν να καταστρέφουν όλα τα προϊόντα που προέρχονται από μολυσμένες εκμεταλλεύσεις και να μην αποστέλλουν προς άλλα κράτη μέλη χοίρους προερχόμενους από αυτές τις εκμεταλλεύσεις. Η απόφαση διευκρινίζει ότι το Βέλγιο, η Γερμανία και οι Κάτω Χώρες οφείλουν να μην αποστέλλουν χοίρους παραγωγής που προέρχονται από διοικητικές περιφέρειες υψηλού υγειονομικού κινδύνου.

3 Στις 9 Μαΐου 1991, η Πορτογαλική Δημοκρατία αποφάσισε να κλείσει τα σύνορά της, μέχρι νεοτέρας διαταγής, στις εισαγωγές ζώντων χοίρων από τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες, το Βέλγιο και την Ισπανία. Το μέτρο αυτό ελήφθη βάσει του άρθρου 9 της οδηγίας 64/432/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964, περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών βοοειδών και χοιροειδών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 108), και, σύμφωνα με το κείμενο της αποφάσεως, «κατ' εφαρμογή των άρθρων 36 και 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης».

4 Η Επιτροπή θεωρεί ότι το μέτρο που έλαβαν οι πορτογαλικές αρχές, το οποίο παραβιάζει ευθέως την απόφαση 91/237 καθόσον απαγορεύει τις εισαγωγές που επιτρέπονται κατά την απόφαση αυτή, δεν βρίσκει νόμιμο έρεισμα ούτε στο άρθρο 9 της οδηγίας 64/432, που δεν ισχύει πλέον, ούτε στα άρθρα 100 Α και 36 της Συνθήκης, τα οποία η Πορτογαλική Δημοκρατία επικαλέσθηκε κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία.

5 Ενώπιον του Δικαστηρίου, η Πορτογαλική Δημοκρατία υποστηρίζει, αντιθέτως, ότι είχε δικαίωμα, βάσει του άρθρου 9 της οδηγίας 64/432 και του άρθρου 36 της Συνθήκης, να λάβει το επίδικο μέτρο, το οποίο αποτελεί αντικειμενικό μέτρο διασφαλίσεως αναγκαίο για την υγειονομική προστασία των χοιροειδών από τη νέα ασθένεια. Κατά την Πορτογαλική Δημοκρατία, αφενός, το πρώτο ως άνω άρθρο παραμένει σε ισχύ έως τη λήξη της προθεσμίας ενάρξεως της ισχύος που προβλέπεται στο άρθρο 26 της οδηγίας 90/425. Αφετέρου, ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι, στις 9 Μαΐου 1991, το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432 δεν μπορούσε πλέον να αποτελεί νόμιμο έρεισμα του επιδίκου μέτρου, το μέτρο αυτό μπορούσε να ληφθεί βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης, λόγω της ανεπάρκειας των μέτρων που θέσπισε η Επιτροπή ενόψει μιας καταστάσεως που χαρακτηρίζεται από ατελή εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων ελέγχου της ενδοκοινοτικής κυκλοφορίας ζώντων ζώων.

6 Στην έκθεση ακροατηρίου εκτίθενται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς, οι σχετικές κοινοτικές και εθνικές διατάξεις, η εξέλιξη της διαδικασίας, καθώς και τα επιχειρήματα και οι ισχυρισμοί των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 9 της οδηγίας 64/432

7 Για την εκτίμηση του περιεχομένου της επιχειρηματολογίας της Πορτογαλικής Δημοκρατίας πρέπει να διευκρινισθούν ορισμένα σημεία όσον αφορά τη διάρθρωση των κοινοτικών διατάξεων που έχουν εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς.

8 Το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432, το οποίο επικαλείται η Πορτογαλική Κυβέρνηση και το οποίο προέβλεπε τα μέτρα διασφαλίσεως που μπορούσαν να λάβουν τα κράτη μέλη σε περίπτωση κινδύνου μεταδόσεως ασθενειών των βοοειδών και των χοιροειδών, αντικαταστάθηκε, δυνάμει του άρθρου 14 της οδηγίας 90/425, από τις διατάξεις ενός νέου άρθρου 9, οι οποίες μετέβαλαν τελείως το αντικείμενο του άρθρου. Το προαναφερθέν, όμως, άρθρο 10 της τελευταίας αυτής οδηγίας προβλέπει ένα νέο μηχανισμό διασφαλίσεως ο οποίος, όπως αναγνωρίζει εξάλλου η Πορτογαλική Δημοκρατία, αντικαθιστά τον μηχανισμό του άρθρου 9 της οδηγίας 64/432. Κατά το εν λόγω άρθρο 10, η μέριμνα λήψεως των αναγκαίων μέτρων ανήκει πρωτίστως στην Επιτροπή.

9 Πράγματι, το άρθρο 10 καθορίζει τις αντίστοιχες υποχρεώσεις των κρατών μελών και της Επιτροπής όσον αφορά την πρόληψη και την καταπολέμηση κάθε ασθένειας ικανής να αποτελέσει σοβαρό κίνδυνο για τα ζώα ή για την υγεία των ανθρώπων. Προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι η Επιτροπή, κατόπιν εξετάσεως της καταστάσεως από τη μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή, θεσπίζει τα απαραίτητα μέτρα. Το κράτος μέλος προορισμού μπορεί μόνο, αν διαπιστώσει ασθένεια κατά τη διενέργεια ελέγχου, να θεσπίσει τα προληπτικά μέτρα που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία και, για σοβαρούς λόγους προστασίας της υγείας, να λάβει αυστηρώς περιορισμένα συντηρητικά μέτρα εν αναμονή των μέτρων που οφείλει να λάβει η Επιτροπή. Συνεπώς, αντίθετα προς το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432, ο νέος αυτός μηχανισμός δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν προσωρινή γενική απαγόρευση της εισαγωγής χοιροειδών προελεύσεως άλλου κράτους μέλους.

10 Ούτε η απόφαση 91/237, την οποία εξέδωσε η Επιτροπή κατ' εφαρμογή του εν λόγω άρθρου 10 της οδηγίας 90/425, προβλέπει τη δυνατότητα γενικής απαγορεύσεως, έστω και προσωρινής, της εισαγωγής ζώων. Καθορίζει απλώς τα μέτρα που οφείλουν να λάβουν όλα τα κράτη μέλη για την αποτροπή της εξαπλώσεως της νέας ασθένειας των χοίρων και απαγορεύει την εξαγωγή ζώων προερχομένων, αναλόγως των κατηγοριών των χοίρων και των κρατών αποστολής, είτε από μολυσμένη εκμετάλλευση είτε από εκμετάλλευση στην

οποία έχουν εισαχθεί χοίροι προερχόμενοι από μολυσμένη εκμετάλλευση, είτε από διοικητικές περιφέρειες υψηλού υγειονομικού κινδύνου.

11 Το άρθρο 26 της οδηγίας 90/425 προέβλεψε δύο διαφορετικές ημερομηνίες κατά τις οποίες τα κράτη μέλη όφειλαν να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν προς την οδηγία αυτή. Η πρώτη ημερομηνία, η οποία αφορά μόνο τις διατάξεις του άρθρου 10 της οδηγίας, καθορίστηκε στους δύο μήνες από της κοινοποιήσεως της οδηγίας, δηλαδή σε ημερομηνία προγενέστερη της 9ης Μαΐου 1991, ημερομηνίας λήψεως της αποφάσεως των πορτογαλικών αρχών. Η δεύτερη, η οποία αφορά τις λοιπές διατάξεις της οδηγίας, ήταν η 31η Δεκεμβρίου 1991 το αργότερο, η οποία, ήδη μεταγενέστερη της επίδικης αποφάσεως, μετατέθηκε για την 1η Ιουλίου 1992.

12 Η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν αμφισβητεί μεν την ημερομηνία που είχε καθοριστεί για τη θέση σε ισχύ των διατάξεων του άρθρου 10, υποστηρίζει όμως ότι το εν λόγω άρθρο 10 δεν μπορούσε να εφαρμοστεί από τα κράτη μέλη προορισμού πριν από την πραγματική έναρξη της ισχύος των μέτρων ελέγχου που προβλέπονται στο άρθρο 5 της οδηγίας και την πρόβλεψη των αναγκαίων μέσων για τη θέση των ζώων σε απομόνωση, η οποία προβλέπεται από άλλες διατάξεις της ίδιας οδηγίας. Συνεπώς, επί όσο χρονικό διάστημα οι πορτογαλικες αρχές δεν είχαν θέσει σε εφαρμογή τα διάφορα αυτά μέτρα, πράγμα το οποίο δεν ήταν υποχρεωμένες να πράξουν πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά του συνόλου των διατάξεων της οδηγίας 90/425 στο εσωτερικό δίκαιο, το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432 παρέμενε, κατά τις πορτογαλικές αρχές, σε ισχύ ως ρήτρα διασφαλίσεως.

13 Όσον αφορά τη θέση των ζώων σε απομόνωση, αρκεί να παρατηρηθεί ότι το προληπτικό αυτό μέτρο προβλέπεται, αυτό καθαυτό, στο πλαίσιο του μηχανισμού διασφαλίσεως που θεσπίζει το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425 και πρόκειται, όπως υπενθυμίζεται από το τρίτο εδάφιο του εν λόγω άρθρου, για μέτρο το οποίο ήδη προβλεπόταν από την κοινοτική νομοθεσία. Συνεπώς, η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν μπορεί βασίμως να υποστηρίξει ότι το μέτρο αυτό δεν μπορούσε να εφαρμοστεί πριν από τη μεταφορά του συνόλου των διατάξεων της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο.

14 Όσον αφορά τους ελέγχους στον τόπο προορισμού, το άρθρο 10 της προαναφερθείσας οδηγίας μνημονεύει μεν ρητώς τους ελέγχους που προβλέπονται στο άρθρο 5 της ίδιας οδηγίας, θα πρέπει όμως να παρατηρηθεί ότι, επί όσο

χρονικό διάστημα δεν είχαν τεθεί σε εφαρμογή τα μέτρα που προβλέπονται από το άρθρο αυτό, άλλες κοινοτικές διατάξεις είχαν εφαρμογή στον τομέα αυτόν, όπως οι διατάξεις της οδηγίας 64/432 οι οποίες, με μόνη εξαίρεση τα μέτρα διασφαλίσεως που προβλέπονταν υπό την αρχική διατύπωση του άρθρου 9, παρέμεναν σε ισχύ έως τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας 90/425, πλην του άρθρου 10, στο εσωτερικό δίκαιο. Μεταξύ των διατάξεων αυτών περιλαμβάνονται, ειδικότερα, οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 64/432, οι οποίες προέβλεπαν, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα των κρατών μελών προορισμού να ζητούν από τον αποστολέα τη γνωστοποίηση ορισμένων στοιχείων πριν από την είσοδο των ζώων στο έδαφός τους, καθώς και τη δυνατότητα διενέργειας υγειονομικών μεθοριακών ελέγχων για τη λήψη ορισμένων προληπτικών μέτρων στην εκάστοτε συγκεκριμένη περίπτωση.

15 Συνεπώς, η Πορτογαλική Δημοκρατία, προκειμένου να τηρήσει την υποχρέωση μεταφοράς του άρθρου 10 στο εσωτερικό δίκαιο εντός της προθεσμίας που έτασσε η οδηγία για το εν λόγω άρθρο, είχε τη δυνατότητα επιλογής των μέσων για τη διαπίστωση των καταστάσεων που ήταν δυνατό να απαιτήσουν εφαρμογή των μέτρων διασφαλίσεως που προβλέπονταν από το ίδιο αυτό άρθρο. Μπορούσε, αν το έκρινε απαραίτητο, να θέσει αμέσως σε ισχύ τις αναγκαίες διατάξεις για τη συμμόρφωση προς το άρθρο 5 και τη διενέργεια των ελέγχων στον τόπο προορισμού, οι οποίοι προβλέπονται από το άρθρο αυτό. Μπορούσε επίσης να χρησιμοποιήσει, αν έκρινε ότι αυτή η άμεση θέση σε ισχύ ήταν ανέφικτη, τα άλλα μέσα ελέγχου που ήδη προβλέπονταν από την κοινοτική νομοθεσία και, ειδικότερα, τα μέσα που προέβλεπε το άρθρο 6 της οδηγίας 64/432, όπως αυτό ίσχυε πριν από τη μεταφορά των διατάξεων, πλην του άρθρου 10, της οδηγίας 90/425 στο εσωτερικό δίκαιο.

16 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως, το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425 μπορούσε πράγματι να εφαρμοστεί κατά την ημερομηνία λήψεως της επίδικης αποφάσεως και ότι, συνεπώς, το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432, το οποίο είχε ήδη παύσει να ισχύει, δεν μπορούσε να αποτελέσει νόμιμο έρεισμα της εν λόγω αποφάσεως.

Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 36 της Συνθήκης

17 Προσφυγή στις διατάξεις του άρθρου 36 της Συνθήκης, που αποβλέπουν στη διασφάλιση της προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων κατά τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, δεν είναι δυνατή προς δικαιολόγηση μέτρων απαγορεύσεως ή περιορισμού των εισαγωγών, όταν κοινοτικές

οδηγίες προβλέπουν εναρμόνιση των μέτρων που είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της προστασίας της υγείας των προσώπων και των ζώων και όταν προβλέπουν διαδικασίες ελέγχου της τηρήσεώς τους (απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 1979, 251/78, Denkavit Futtermittel, Rec. 1979, σκέψη 14).

18 Ως προς την οδηγία 64/432, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι η οδηγία αυτή επέφερε πλήρη εναρμόνιση των μέτρων υγειονομικού ελέγχου που μπορούν τα κράτη μέλη να λαμβάνουν στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών συναλλαγών επί των βοοειδών και των χοιροειδών και ότι, συνεπώς, τα κράτη μέλη προορισμού δεν έχουν αρμοδιότητα να λαμβάνουν μέτρα, στον τομέα που καλύπτει η οδηγία, πλην εκείνων τα οποία προβλέπονται εξαντλητικά από την οδηγία αυτή (απόφαση της 5ης Ιουλίου 1990, C-304/88, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1990, σ. I-2801, σκέψεις 16 και 19).

19 Όσον αφορά το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425, που καθιερώνει ένα νέο μηχανισμό διασφαλίσεως ο οποίος τέθηκε ταχύτατα σε εφαρμογή για την αποτελεσματική καταπολέμηση της εξαπλώσεως των ασθενειών που είναι ικανές να αποτελέσουν σοβαρό κίνδυνο για τα ζώα ή για την υγεία των ανθρώπων, το άρθρο αυτό επιφέρει πλήρη εναρμόνιση των μέτρων διασφαλίσεως κατά των εν λόγω ασθενειών, καθορίζοντας ακριβώς τις αντίστοιχες υποχρεώσεις και την αποστολή των κρατών μελών και της Επιτροπής στον τομέα αυτόν. Συνεπώς, τα κράτη μέλη δεν έχουν αρμοδιότητα να λαμβάνουν, στον τομέα που καλύπτεται από το άρθρο αυτό και από την απόφαση 91/237 που εκδόθηκε προς εφαρμογή του εν λόγω άρθρου, άλλα μέτρα πλην εκείνων που προβλέπονται ρητώς από τις ανωτέρω διατάξεις.

20 Κατά συνέπεια, το μέτρο του κλεισίματος των συνόρων, το οποίο έλαβαν μονομερώς οι πορτογαλικές αρχές, δεν βρίσκει νόμιμο έρεισμα ούτε στο άρθρο 36 της Συνθήκης.

21 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται η παράβαση που περιγράφεται στα αιτήματα της Επιτροπής.

Επί των δικαστικών εξόδων

Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Επειδή η Πορτογαλική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) **Η Πορτογαλική Δημοκρατία, αποφασίζοντας να κλείσει τα σύνορά της στις εισαγωγές χοίρων από άλλα κράτη μέλη, παρέβη την απόφαση 91/237/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 25ης Απριλίου 1991, σχετικά με περαιτέρω προστατευτικά μέτρα κατά της νέας ασθένειας των χοίρων, καθώς και τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.**

2) **Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.**

Due Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Kapteyn Edward

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 26 Μαΐου 1993.

Ο Γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος

O. Due