Πράγματι, αφενός, το εν λόγω άρθρο 10, το οποίο αντικατέστησε το προαναφερθέν άρθρο 9, παρέχει στην Επιτροπή την εξουσία να θεσπίζει τα απαραίτητα μέτρα για την αντιμετώπιση κάθε σοβαρού κινδύνου για τα ζώα και την υγεία των ανθρώπων και αφήνει εφεξής στα κράτη μέλη μόνο τη δυνατότητα να λαμβάνουν, αν διαπιστώσουν ασθένεια κατά τη διενέργεια ελέγχου, τα προληπτικά μέτρα που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία και, για σοβαρούς λόγους προστασίας της υγείας, αυστηρώς περιορισμένα συντηρητικά μέτρα εν αναμονή των μέτρων που οφείλει να λάβει η Επιτροπή. Αφετέρου, το γεγονός ότι το άρθρο 10 αναφέρεται σε μέτρα ελέγχου που προβλέπονται από άλλες διατάξεις της οδηγίας, για τις οποίες η προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο λήγει αργότερα, δεν ασκεί επιρροή, καθόσον το κράτος μέλος που δεν έχει ακόμα προβεί στην εν λόγω μεταφορά μπορεί να εφαρμόσει τα μέτρα αυτά στηριζόμενο σε διατάξεις της οδηγίας 64/432 που παραμένουν σε ισχύ έως ότου μεταφερθεί πλήρως η οδηγία 90/425 στο εσωτερικό δίκαιο.

Εφόσον οι οδηγίες 64/432 και 90/425 επέφεραν, στους τομείς που καλύπτουν, πλήρη εναρμόνιση των μέτρων υγειονομικού ελέγχου που μπορούν να λαμβάνουν τα κράτη μέλη, τα τελευταία δεν μπορούν πλέον να επικαλούνται τις διατάξεις του άρθρου 36 της Συνθήκης προκειμένου να δικαιολογήσουν τη λήψη, στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών συναλλαγών, μέτρων απαγορεύσεως ή περιορισμού των εισαγωγών.

Παραβαίνει ως εκ τούτου τις υποχρεώσεις του το κράτος μέλος το οποίο, ενώ η Επιτροπή, ενόψει του κινδύνου που συνεπάγεται η εμφάνιση νέας ασθένειας των χοίρων, λαμβάνει, εκδίδοντας απόφαση βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425, μέτρα που επιβάλλουν στα κράτη μέλη εντός των οποίων εκδηλώθηκε η ασθένεια αυτή την υποχρέωση να καταστρέφουν τα προϊόντα που προέρχονται από μολυσμένες εκμεταλλεύσεις και να μην αποστέλλουν ζώα προερχόμενα από διοικητικές περιφέρειες υψηλού υγειονομικού κινδύνου, αποφασίζει να κλείσει, μέχρι νεοτέρας διαταγής, τα σύνορά του στις εισαγωγές από τα εν λόγω κράτη μέλη.

ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-52/92 *

I — Το πλαίσιο της διαφοράς και η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

A — *Η κοινοτική νομοθεσία*

Δυνάμει 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), τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν προσωρινά μέτρα απαγορεύσεως ή περιορισμού των εισαγωγών βοοειδών ή χοιροειδών από κράτη μέλη τα οποία έχουν πληγεί από επιζωοτία ή από επικίνδυνη και μεταδοτική νέα ασθένεια.

Το εν λόγω άρθρο 9 αναδιατυπώθηκε και αντικαταστάθηκε από τις διατάξεις του άρθρου 14 της οδηγίας 90/425 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). Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, το κράτος μέλος που διαθέτει εθνικό πρόγραμμα καταπολεμήσεως ορισμένων λοιμωδών ασθενειών μπορεί να υποβάλει προς έγκριση το πρόγραμμα αυτό στην Επιτροπή, εφόσον τηρούνται ορισμένα κριτήρια.

Στην ίδια οδηγία περιέχεται ένα άρθρο 10, το οποίο καθορίζει τις αντίστοιχες υποχρεώσεις των κρατών μελών αποστολής και προορισμού και της Επιτροπής όσον αφορά την πρόληψη και την καταπολέμηση των ζωονόσων και λοιπών ασθενειών. Το άρθρο αυτό προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι η Επιτροπή, κατόπιν εξετάσεως της καταστάσεως από τη μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή, θεσπίζει τα απαραίτητα μέτρα, ενώ το κράτος μέλος προορισμού μπορεί μόνο να θεσπίσει τα προληπτικά μέτρα που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία και, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να λάβει συντηρητικά μέτρα εν αναμονή των μέτρων που οφείλει κανονικά να λάβει η Επιτροπή.

Το άρθρο 26 της οδηγίας 90/425 προέβλεψε δύο διαφορετικές ημερομηνίες για την εκ μέρους των κρατών μελών θέση σε ισχύ των εσωτερικών διατάξεων που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή των διαφόρων διατάξεων της οδηγίας αυτής:

— μόνο για το προαναφερθέν άρθρο 10, δύο μήνες μετά την ημερομηνία κοινοποιήσεως της οδηγίας·

— για τις λοιπές διατάξεις της οδηγίας, το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1991 (ημερομηνία η οποία μετατέθηκε στη συνέχεια για την 1η Ιουλίου 1992).

Κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 10 της οδηγίας αυτής, η Επιτροπή έλαβε το 1991 προστατευτικά μέτρα κατά μιας νέας ασθένειας των χοίρων. Η απόφαση 91/237/ΕΟΚ της 25ης Απριλίου 1991 (ΕΕ L 106, σ. 67), η οποία κατήργησε και αντικατέστησε παλαιότερη συναφή απόφαση της 1ης Μαρτίου 1991, περιέχει κατάλογο μέτρων για την καταπολέμηση της εξαπλώσεως αυτής ασθένειας, τα οποία καθιερώνουν υποχρεώσεις ιδίως για τα κράτη μέλη αποστολής. Σύμφωνα με τα άρθρα 2 έως 6 της εν λόγω αποφάσεως, τα κράτη μέλη αυτά οφείλουν, ειδικότερα, να καταστρέφουν όλα τα προϊόντα που προέρχονται από μολυσμένες εκμεταλλεύσεις και να μην αποστέλλουν προς άλλα κράτη μέλη χοίρους που προέρχονται από τις εκμεταλλεύσεις αυτές. Η απόφαση διευκρινίζει εξάλλου ότι το Βέλγιο, η Γερμανία και οι Κάτω Χώρες οφείλουν να μην αποστέλλουν χοίρους παραγωγής προερχόμενους από διοικητικές περιφέρειες υψηλού υγειονομικού κινδύνου.

Β — *Το επίδικο εθνικό μέτρο*

Με απόφαση του Γενικού Διευθυντή Κτηνοτροφίας της 9ης Μαΐου 1991, η Πορτογαλική Δημοκρατία, στηριζόμενη στο άρθρο 9 της προαναφερθείσας οδηγίας 64/432 και, σύμφωνα με το κείμενο της αποφάσεως, «κατ' εφαρμογή των άρθρων 36 και 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ», έκλεισε τα σύνορά της για «τις εισαγωγές ζώντων χοίρων οιουδήποτε είδους από τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες, το Βέλγιο και την Ισπανία, έως ότου νέα στοιχεία επιτρέψουν την αναθεώρηση της αποφάσεως αυτής».

Οι αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως αυτής αναφέρονται ιδίως στην ανεπάρκεια των κοινοτικών μέτρων προστασίας κατά της νέας ασθένειας των χοίρων και στους κινδύνους μολύνσεως που υφίστανται στην Ισπανία, κύριο προμηθευτή της Πορτογαλίας σε χοίρους.

Γ — *Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία*

Εκτιμώντας ότι το μέτρο που έλαβε η Πορτογαλική Δημοκρατία στις 9 Μαΐου 1991 αντέβαινε στην προαναφερθείσα απόφαση 91/237, η Επιτροπή απηύθυνε στην Πορτογαλική Κυβέρνηση, στις 7 Ιουνίου 1991, έγγραφο οχλήσεως, με το οποίο της ζήτησε να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της επί του ζητήματος αυτού σύμφωνα με τους προβλεπόμενους στο άρθρο 169 της Συνθήκης όρους.

Με έγγραφο της 20ής Ιουνίου 1991, οι πορτογαλικές αρχές απάντησαν, κατ' ουσίαν, ότι το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432 μπορούσε να αποτελέσει νόμιμο έρεισμα του επίδικου μέτρου διασφαλίσεως, το οποίο είχε ληφθεί λόγω της αναποτελεσματικότητας των κοινοτικών μέτρων, καθόσον η προθεσμία θέσεως της οδηγίας 90/425 σε ισχύ δεν είχε ακόμα εκπνεύσει.

Θεωρώντας μη ικανοποιητική την απάντηση αυτή, η Επιτροπή κοινοποίησε στην Πορτογαλική Δημοκρατία, στις 12 Σεπτεμβρίου 1991, αιτιολογημένη γνώμη, την οποία εξέδωσε κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης και με την οποία διαπίστωσε την εκ μέρους του κράτους αυτού παράβαση των υποχρεώσεών του και το κάλεσε να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς αυτές.

Οι πορτογαλικές αρχές απάντησαν στις 25 Σεπτεμβρίου 1991 ότι ενέμεναν στην άποψή τους επί του ζητήματος αυτού, υπενθυμίζοντας ότι το επίδικο μέτρο στηριζόταν επίσης και στα άρθρα 36 και 100 Α της Συνθήκης.

Π — Η έγγραφη διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων

Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 21 Φεβρουαρίου 1992.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

Η *Επιτροπή* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει 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, καθώς και τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ·

— να καταδικάσει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Η *Πορτογαλική Δημοκρατία* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Α — *Οι αιτιάσεις της Επιτροπής*

Η *Επιτροπή* θεωρεί ότι το μέτρο που έλαβαν οι πορτογαλικές αρχές παραβιάζει ευθέως την απόφαση 91/237, καθόσον απαγορεύει τις εισαγωγές που επιτρέπονται από την απόφαση αυτή.

Το μέτρο αυτό δεν βρίσκει νόμιμο έρεισμα στο άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης, το οποίο αναφέρεται στις ειδικές ανάγκες που προβλέπονται στο άρθρο 36, καθόσον δεν εμπίπτουν στο άρθρο αυτό τα μέτρα που είναι αναγκαία για την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής. Το μέτρο αυτό δεν μπορεί, εξάλλου, να στηριχθεί στο άρθρο 9 της οδηγίας 64/432, καθόσον το άρθρο αυτό δεν ισχύει πλέον.

Αντιθέτως, η απόφαση 91/237 εκδόθηκε βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425, το οποίο τέθηκε σε ισχύ, σύμφωνα με το άρθρο 26, σημείο i, της ίδιας οδηγίας, δύο μήνες μετά την κοινοποίησή της, ήτοι στις 27 Σεπτεμβρίου 1990.

Β — *Τα επιχειρήματα της Πορτογαλικής Δημοκρατίας*

Η *Πορτογαλική Δημοκρατία* υποστηρίζει, πρώτον, ότι η απόφαση που έλαβε δεν συνιστά μέτρο προστασίας της εγχώριας αγοράς της αλλά αντικειμενικό μέτρο διασφαλίσεως το οποίο ελήφθη για λόγους υγειονομικής προστασίας των χοιροειδών από τη νέα ασθένεια.

Στη συνέχεια, υποστηρίζει ότι το μέτρο αυτό βρίσκει νόμιμο έρεισμα στη ρήτρα διασφαλίσεως του άρθρου 9 της οδηγίας 64/432.

Ασφαλώς, η Πορτογαλική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι οι διατάξεις του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425 προορίζονται να αντικαταστήσουν τον μηχανισμό διασφαλίσεως που θέσπισε το προαναφερθέν άρθρο 9 της οδηγίας 64/432 και ότι οι διατάξεις αυτές έπρεπε, δυνάμει του άρθρου 26 της οδηγίας 90/425, να τεθούν σε εφαρμογή δύο μήνες μετά την ημερομηνία της κοινοποιήσεως της οδηγίας. 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 από το άρθρο 5 της ίδιας οδηγίας, η προθεσμία μεταφοράς του οποίου στο εσωτερικό δίκαιο δεν είχε ακόμα λήξει κατά την ημερομηνία της εκδόσεως της επίδικης αποφάσεως.

Συνεπώς, εφόσον οι πορτογαλικές αρχές δεν είχαν ακόμα θέσει σε εφαρμογή τους εν λόγω μηχανισμούς ελέγχου στον τόπο προορισμού, πράγμα το οποίο δεν ήταν υποχρεωμένες να πράξουν πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά του συνόλου των διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432 παρέμενε σε ισχύ ως ρήτρα διασφαλίσεως.

Τέλος, η Πορτογαλική Δημοκρατία θεωρεί ότι, ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432 δεν μπορούσε πλέον, στις 9 Μαΐου 1991, να αποτελέσει νόμιμο έρεισμα για το επίδικο μέτρο, το μέτρο αυτό μπορούσε να ληφθεί βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης. Συγκεκριμένα, χωρίς να αμφισβητεί το τυπικό κύρος της αποφάσεως

91/237, η Πορτογαλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι, ενόψει μιας καταστάσεως που χαρακτηρίζεται από ατελή εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων ελέγχου της ενδοκοινοτικής κυκλοφορίας ζώντων ζώων, τα μέτρα που έλαβε η Επιτροπή ήταν ανεπαρκή. Συνεπώς, η πορτογαλική απόφαση αποτελεί πρόσφορο, απαραίτητο και ανάλογο του επιδιωκομένου σκοπού μέτρο για την προστασία επιτακτικών συμφερόντων απτομένων της υγείας των ζώων.

Γ — *Οι απαντήσεις της Επιτροπής στα ανωτέρω επιχειρήματα*

Η *Επιτροπή* θεωρεί, πρώτον, ότι η Πορτογαλία, ως κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, δεν μπορεί να λαμβάνει προστατευτικά μέτρα μονομερώς και εκτός των πλαισίων του κοινοτικού δικαίου.

Υπενθυμίζει, δεύτερον, ότι αν και το άρθρο 9 της οδηγίας 64/432 αντικαταστάθηκε τυπικά από τις διατάξεις του άρθρου 14 της οδηγίας 90/425, οι οποίες ρυθμίζουν διαφορετικά θέματα, στη πραγματικότητα οι διατάξεις του εν λόγω άρθρου 9 αντικαταστάθηκαν από τα μέτρα διασφαλίσεως του άρθρου 10 της τελευταίας αυτής οδηγίας, είναι δε αναμφισβήτητο ότι τα μέτρα αυτά έπρεπε να τεθούν από τα κράτη μέλη σε ισχύ δύο μήνες μετά την ημερομηνία κοινοποιήσεως της οδηγίας. Συνεπώς, η Πορτογαλική Δημοκρατία ήταν υποχρεωμένη να λάβει όλα τα μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς τον νέο αυτό μηχανισμό διασφαλίσεως, συμπεριλαμβανομένων, εφόσον το έκρινε αναγκαίο, των μέτρων ελέγχου τα οποία προβλέπονται από το άρθρο 5 της ίδιας οδηγίας.

Τέλος, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση του άρθρου 36 της Συνθήκης προκειμένου για μέτρα διασφαλίσεως πλήρως εναρμονισμένα κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425.

F. Grévisse
εισηγητής δικαστής