ισχύ την προϋπόθεση, έστω και καθαρώς τυπική, αδειών εισαγωγής ή κάθε άλλης παρόμοιας διαδικασίας. Οσάκις υφίστανται κοινοτικές διατάξεις που προβλέπουν διαδικασίες εναρμονισμένου ελέγχου, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της εξαιρέσεως που προβλέπει το άρθρο 36 της Συνθήκης για λόγους προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων προκειμένου να δικαιολογηθεί, έστω και προσωρινώς, η διατήρηση σε ισχύ της νομοθεσίας αυτής, οι κατάλληλοι έλεγχοι δε πρέπει να διεξάγονται αποκλειστικά εντός του πλαισίου που έχουν διαμορφώσει οι κοινοτικές διατάξεις.

2. Το ασυμβίβαστο εθνικής νομοθεσίας προς κοινοτικές διατάξεις, ακόμη και προς αυτές που έχουν απευθείας εφαρμογή, δεν μπορεί να αρθεί οριστικά παρά μόνο με εσωτερικές διατάξεις αναγκαστικού χαρακτήρα που έχουν την ίδια τυπική ισχύ με τις διατάξεις που πρέπει να τροποποιηθούν. Απλές διοικητικές πρακτικές, που από τη φύση τους μπορούν να τροποποιηθούν κατά βούληση από τη διοίκηση και που στερούνται της προσήκουσας δημοσιότητας, δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι συνιστούν έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη.

ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΙΣΗΓΗΤΗ ΔΙΚΑΣΤΗ
στην υπόθεση C-235/91 *

I — Το πλαίσιο της διαφοράς και η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία

Α — *Η κοινοτική ρύθμιση*

Σύμφωνα με το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72), ορίζει στο άρθρο 22, παράγραφος 1, ότι απαγορεύεται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο κάθε ποσοτικός περιορισμός ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος. Η απαγόρευση αυτή επαναλαμβάνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 827/68 του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως της αγοράς για ορισμένα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της Συνθήκης (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 95). Το ζωικό σπέρμα, το οποίο υπάγεται στην κλάση 05.15 ex Β, που αναφέρεται στο παράρτημα του κανονισμού αυτού, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2560/77 του Συμβουλίου, της 7ης Νοεμβρίου 1977, περί τροποποιήσεως της ονοματολογίας ορισμένων γεωργικών προϊόντων, διαφόρων κανονισμών για τα προϊόντα αυτά και του Κοινού Δασμολογίου (ΕΕ ειδ. έκδ. 02/004, σ. 204), εμπίπτει στην απαγόρευση αυτή.

Οι ζωοτεχνικοί λόγοι που μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμούς στις εισαγωγές ρυθμίστηκαν προοδευτικά σε κοινοτικό επίπεδο, κατά κύριο λόγο, από την οδηγία

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

77/504/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1977, περί των ζώων αναπαραγωγής του βοείου είδους καθαρόαιμου γένους (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/019, σ. 58). Κατά το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να μην απαγορεύονται, περιορίζονται ή παρεμποδίζονται για ζωοτεχνικούς λόγους οι ενδοκοινοτικές συναλλαγές σπέρματος και γονιμοποιημένων ωαρίων προερχομένων από βοοειδή αναπαραγωγής καθαρόαιμου γένους. Επιπλέον, το άρθρο 3 ορίζει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει διατάξεις αποδοχής των βοοειδών αναπαραγωγής καθαρόαιμου γένους στην αναπαραγωγή, ενώ το άρθρο 6 προβλέπει τον καθορισμό μεθόδων που καθιστούν δυνατή την εκτίμηση της γενετικής αξίας των ζώων του βοείου είδους.

Οι μέθοδοι αυτές αποτέλεσαν αντικείμενο διαφόρων αποφάσεων της Επιτροπής:

— απόφαση 86/130/ΕΟΚ, της 11ης Μαρτίου 1986, για τον καθορισμό των μεθόδων ελέγχου των αποδόσεων και των μεθόδων εκτιμήσεως της γενετικής αξίας των αναπαραγωγικών βοοειδών καθαράς φυλής (ΕΕ L 101, σ. 37),

— απόφαση 86/404/ΕΟΚ, της 29ης Ιουλίου 1986, για τον καθορισμό του υποδείγματος και των ενδείξεων που πρέπει να αναγράφονται στο γενεαλογικό πιστοποιητικό των βοοειδών αναπαραγωγής καθαράς φυλής (ΕΕ L 233, σ. 19),

— απόφαση 88/124/ΕΟΚ, της 21ης Ιανουαρίου 1988, για την κατάρτιση των υποδειγμάτων και τον καθορισμό των στοιχείων που πρέπει να αναφέρονται στα γενεαλογικά πιστοποιητικά για το σπέρμα και τα γονιμοποιημένα ωάρια των βοοειδών αναπαραγωγής καθαράς φυλής (ΕΕ L 62, σ. 32).

Όσον αφορά τις διατάξεις που προβλέπονται στο άρθρο 3 της οδηγίας 77/504, θεσπίστηκαν με την οδηγία 87/328/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1987, για την αποδοχή στην αναπαραγωγή των βοοειδών καθαρόαιμου γένους (ΕΕ L 167, σ. 54). Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής ορίζει συγκεκριμένα ότι ένα κράτος μέλος δεν δύναται να απαγορεύει, περιορίζει ή παρακωλύει:

— την αποδοχή, προς τον σκοπό ελέγχων, ταύρων καθαρόαιμου γένους ή τη χρήση των σπερμάτων τους στα αναγκαία ποσοτικά όρια για την πραγματοποίηση αυτών των επισήμων δοκιμών από τους επισήμους οργανισμούς ή οργανώσεις,

— την αποδοχή στην τεχνητή σπερματέγχυση, επί του εδάφους των, ταύρων καθαρόαιμου γένους ή τη χρήση των σπερμάτων τους όταν οι ταύροι αυτοί έχουν γίνει δεκτοί για τεχνητή σπερματέγχυση σε ένα κράτος μέλος βάσει επισήμων δοκιμών που διεξάγονται σύμφωνα με την απόφαση 86/130.

Τέλος, οι περιορισμοί των εισαγωγών για κτηνιατρικούς και υγειονομικούς λόγους ρυθμίζονται με το άρθρο 15 της οδηγίας 88/407/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1988, για τον καθορισμό των απαιτήσεων υγειονομικού ελέγχου που ισχύουν στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές και στις εισαγωγές κατεψυγμένου σπέρματος βοοειδών (ΕΕ L 194, σ. 10). Το άρθρο αυτό προβλέπει συγκεκριμένα τη δυνατότητα για ένα κράτος μέλος, εάν υπάρχει κίνδυνος να εξαπλωθεί ασθένεια των ζώων λόγω της εισαγωγής σπέρματος στην επικράτειά του από άλλο κράτος μέλος, να απαγορεύει προσωρινά ή να περιορίζει την εισαγωγή σπέρματος από τα τμήματα της επικράτειας του κράτους μέλους όπου έχει εκδηλωθεί η ασθένεια και, σε περίπτωση εκτεταμένης εξαπλώσεως της ασθένειας, να απαγορεύει προσωρινά ή να περιορίζει την εισαγωγή

σπέρματος από ολόκληρη την επικράτεια του κράτους αυτού.

Β — *Η εθνική ρύθμιση*

Στην Ιρλανδία, το άρθρο 3, παράγραφος 1, του «Live Stock (Artificial Insemination) (n° 32) Act» του 1947 εξουσιοδοτεί τον Υπουργό Γεωργίας να εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις για τον έλεγχο της τεχνητής γονιμοποιήσεως βοοειδών, προβάτων, αιγοειδών, χοιροειδών και ιπποειδών. Τα άρθρα 5 και 7 του νόμου αυτού διευκρινίζουν, άλλωστε, ότι για όλες τις εισαγωγές σπέρματος ζώων απαιτείται άδεια η οποία χορηγείται από τον Υπουργό, ο οποίος μπορεί να εξαρτήσει τη χορήγησή της από τις κατάλληλες κατά την κρίση του προϋποθέσεις.

Ο νόμος του 1947 συμπληρώθηκε με διάφορες κανονιστικές αποφάσεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται:

— για τα βοοειδή, οι «Live Stock (Artificial Insemination) (SI n° 55) Regulations» του 1948,

— για τα χοιροειδή, οι «Live Stock (Artificial Insemination) (Pigs) (SI n° 255) Regulations» του 1965.

Τα άρθρα 4 και 7 των κανονιστικών αυτών αποφάσεων ορίζουν συγκεκριμένα ότι για τη διανομή ή την πώληση σπέρματος ταύρου και κάπρου απαιτείται άδεια και ότι, ελλείψει υπουργικής αδείας, η τεχνητή γονιμοποίηση με εισαγόμενο σπέρμα απαγορεύεται.

Τέλος, πρέπει να διευκρινιστεί ότι, στην πράξη, επιβάλλονται περιορισμοί στη χορήγηση αδειών εισαγωγής, όπως θεώρηση του πιστοποιητικού εξαγωγής που συνοδεύει το εισαγόμενο σπέρμα από αρμόδιο προς τούτο υπάλληλο και υποχρέωση θέσεως του εισαγομένου σπέρματος επί ένα μήνα σε καραντίνα.

Γ — *Η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία*

Επειδή η Επιτροπή έκρινε ότι οι περιορισμοί που επιβάλλονται με τον νόμο του 1947 και τις κανονιστικές αποφάσεις του 1948 και του 1965 καθως και με τη διοικητική πρακτική αντίκεινται προς τις προαναφερθείσες κρίσιμες κοινοτικές διατάξεις, απηύθυνε στην Κυβέρνηση της Ιρλανδίας, στις 28 Δεκεμβρίου 1988, έγγραφη όχληση, καλώντας την να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της επί του θέματος κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης.

Δεδομένου ότι δεν δόθηκε απάντηση στην έγγραφη αυτή όχληση, η Επιτροπή κοινοποίησε στην Ιρλανδία, στις 12 Οκτωβρίου 1989, αιτιολογημένη γνώμη, εκδοθείσα κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης, με την οποία διαπίστωσε την παράβαση των υποχρεώσεων του κράτους αυτού και του ζήτησε να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή.

Οι ιρλανδικές αρχές απάντησαν στις 14 Φεβρουαρίου 1990 ότι είχαν την πρόθεση να αντικαταστήσουν το σύστημα των αδειών εισαγωγής με ένα νέο σύστημα γενικών αδειών σύμφωνο προς τις οδηγίες 87/328 και 88/407 και ότι, εν αναμονή της εκδόσεως των αναγκαίων νομοθετικών κειμένων, όλες οι αιτήσεις εισαγωγής σπέρματος βοοειδών εξετάζονταν τηρουμένων των κοινοτικών διατάξεων.

Στις 31 Μαΐου 1991, οι ίδιες αρχές γνωστοποίησαν τις προόδους που πραγματοποιήθηκαν προς την κατεύθυνση της θεσπίσεως κατάλληλης νομοθεσίας και διαβεβαίωσαν την Επιτροπή ότι είχαν ληφθεί τα αναγκαία μέτρα οπότε δεν είχαν πλέον λόγο υπάρξεως οι ανησυχίες που είχε εκφράσει.

Τέλος, μετά τη συνεδρίαση της 8ης Ιουλίου 1991 μεταξύ υπαλλήλων της Επιτροπής και της Ιρλανδικής Κυβερνήσεως, η τελευταία, με έγγραφο της 24ης Ιουλίου 1991, γνωστοποίησε την πρόθεσή της να θεσπίσει τη νέα κατάλληλη νομοθεσία πριν το τέλος Οκτωβρίου 1991.

II — Γραπτή διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Σεπτεμβρίου 1991.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετ' ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε, με τη ρητή συναίνεση των διαδίκων, κατ' εφαρμογή του άρθρου 44α του Κανονισμού Διαδικασίας, να παραλείψει την προφορική διαδικασία.

Η *Επιτροπή* ζήτησε από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η Ιρλανδία, εξαρτώντας όλες τις εισαγωγές σπέρματος από την κατοχή αδείας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος, και από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 827/68 του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως της αγοράς για ορισμένα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της Συνθήκης,

— να αναγνωρίσει ότι η Ιρλανδία, επιβάλλοντας περιορισμούς στην εισαγωγή σπέρματος ζώων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 77/504/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1977, περί των ζώων αναπαραγωγής του βοείου είδους καθαρόαιμου γένους, και από την απόφαση 88/124/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 21ης Ιανουαρίου 1988, για την κατάρτιση των υποδειγμάτων και τον καθορισμό των στοιχείων που πρέπει να αναφέρονται στα γενεαλογικά πιστοποιητικά για το σπέρμα και τα γονιμοποιημένα ωάρια των βοοειδών αναπαραγωγής καθαράς φυλής,

— να καταδικάσει την Ιρλανδία στα δικαστικά έξοδα.

Η *Ιρλανδία* ζητεί από το Δικαστήριο να αναστείλει τη διαδικασία, εν αναμονή της εκδόσεως νέας ρυθμίσεως, «εν ανάγκη δε και εν πάση περιπτώσει»:

— να απορρίψει την προσφυγή,

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και κύρια επιχειρήματα των διαδίκων

Α — *Οι αιτιάσεις της Επιτροπής*

Η *Επιτροπή* φρονεί, πρώτον, ότι η προϋπόθεση κατοχής αδείας εισαγωγής είναι ασυμβίβαστη προς τα άρθρα 30 της Συνθήκης, 22, παράγραφος 1, του κανονισμού 805/68 και 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 827/68.

Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, 124/81, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1983, σ. 203), η άδεια αυτή, η οποία συνιστά περιορισμό του ενδοκοινοτικού εμπορίου (η οποία συνιστά εμπόδιο για το ενδοκοινοτικό εμπόριο) θα μπορούσε να δικαιολογηθεί μόνο στις εξαιρετικές περιπτώσεις όπου είναι αδύνατο, στην πράξη, να αντικατασταθεί από μέτρο λιγότερο περιοριστικό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Εν προκειμένω, το επίδικο σύστημα είναι τοσούτω μάλλον αντίθετο προς τις κοινοτικές διατάξεις καθόσον περιέχει περιορισμούς οι οποίοι δεν είναι γνωστοί στο κοινό.

Εξάλλου, οι περιορισμοί αυτοί δεν μπορούν να δικαιολογηθούν από κτηνιατρικούς λόγους. Ένας γενικός κανόνας κατά τον οποίο το εισαγόμενο σπέρμα τίθενται σε καραντίνα δεν μπορεί να εντάσσεται στα προσωρινά κτηνιατρικά μέτρα που επιτρέπονται τόσο από τη νομολογία του Δικαστηρίου όσο και από την οδηγία 88/407.

Τέλος, πρέπει να υπομνησθεί ότι, καίτοι, δυνάμει της οδηγίας 77/504, η χρήση σπέρματος εξακολουθεί να υπάγεται στις εθνικές νομοθεσίες μέχρι να τεθούν σε ισχύ οι κοινοτικές διατάξεις αποδοχής των βοοειδών αναπαραγωγής καθαρόαιμου γένους στην αναπαραγωγή, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εφαρμόζουν ζωοτεχνικούς κανόνες περισσότερο περιοριστικούς από εκείνους που ισχύουν για το σπέρμα που παράγεται και χρησιμοποιείται εντός της επικρατείας τους. Η επίδικη νομοθεσία όμως δεν τηρεί καταφανώς τον όρο αυτό. Επιπλέον, οι κοινοτικές διατάξεις αποδοχής στην αναπαραγωγή των βοοειδών αναπαραγωγής καθαρόαιμου γένους θεσπίσθηκαν με την οδηγία 87/328.

Β — *Τα επιχειρήματα της Ιρλανδικής Κυβερνήσεως*

Η *Ιρλανδία* υποστηρίζει γενικώς ότι, εν αναμονή της εκδόσεως των διατάξεων που βρίσκονται ήδη στο στάδιο της επεξεργασίας, δεν έχουν πλέον λόγο υπάρξεως οι ανησυχίες που εξέφρασε η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη της δεδομένου ότι έχουν ληφθεί, συναφώς, διοικητικά μέτρα. Διευκρινίζει επ' αυτού ότι οι αιτήσεις εισαγωγής σπέρματος βοοειδών και χοιροειδών διεκπεραιώνονται εντός ολίγων ημερών, δεδομένου ότι το εισαγόμενο σπέρμα δεν τίθεται πλέον σε καραντίνα ούτε υπόκειται σε ζωοτεχνικούς κανόνες περισσότερο περιοριστικούς από τους προβλεπόμενους απο τις κοινοτικές διατάξεις.

Οι ιρλανδικές αρχές παρατηρούν ότι το σύστημα αδειών, το οποίο πρέπει να αντικατασταθεί με διαδικασία εγκρίσεως, εφαρμόζεται στην πραγματικότητα σύμφωνα με τις σχετικές οδηγίες, οι οποίες επιβάλλουν ορισμένο έλεγχο [βλ. για παράδειγμα το άρθρο 5, παράγραφος 2, 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)].

Οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπονται οι εισαγωγές κοινοποιούνται στους ενδιαφερομένους κατόπιν αιτήσεώς τους και, επομένως, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, γνωστοποιούνται στο κοινό. Για να δικαιολογήσει την προσωρινή διατήρηση του συστήματος αυτού, η Ιρλανδία αναφέρεται στη νομολογία του Δικαστηρίου η οποία έχει δεχθεί ότι τα εθνικά μέτρα που αποβλέπουν στην προστασία της υγείας των ζώων μπορούν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να περιλαμβάνουν σύστημα αδειών εισαγωγής (βλ. τις αποφάσεις της 31ης Φεβρουαρίου 1984, 40/82, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1984, σ. 283, και 74/82, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1984, σ. 317).

Καίτοι η Ιρλανδική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι πρέπει να ληφθούν νομοθετικά μέτρα προκειμένου να ισχυροποιηθούν οι ήδη θεσπισθείσες διοικητικές διατάξεις, τονίζει ότι ενημέρωνε πάντοτε πλήρως την Επιτροπή ως προς τα διάφορα στάδια επεξεργασίας των κειμένων αυτών και δεν αντιλαμβάνεται γιατί ασκήθηκε η παρούσα προσφυγή κατά παραβάσεως.

Γ — *Οι απαντήσεις της Επιτροπής στα επιχειρήματα αυτά*

Η *Επιτροπή* ισχυρίζεται, πρώτον, ότι η Ιρλανδία δεν μπορεί να επικαλεστεί λυσιτελώς τη νομολογία που δέχεται ότι η άδεια δικαιολογείται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης εφόσον έχουν εκδοθεί οι προαναφερθείσες κοινοτικές διατάξεις σχετικά με τους φυτοϋγειονομικούς και ζωοτεχνικούς ελέγχους (βλ. σχετικώς, την απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 1979, 251/78, Denkavit, Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 619).

Υπενθυμίζει, στη συνέχεια, ότι, κατά πάγια νομολογία, απλή διοικητική πρακτική που από τη φύση της μπορεί να τροποποιηθεί κατά βούληση από τη διοίκηση και που στερείται της προσήκουσας δημοσιότητας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από τη Συνθήκη. Αλλωστε, η Ιρλανδία αναγνωρίζει ρητώς ότι πρέπει να ληφθούν νομοθετικά μέτρα προκειμένου να δοθεί τυπική ισχύς νόμου στις πρακτικές λύσεις που αναφέρθηκαν.

Τέλος, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι ιρλανδικές αρχές, οι οποίες ανέλαβαν τη δέσμευση να επεξεργαστούν τα νέα αυτά μέτρα πριν από το τέλος Οκτωβρίου 1991, δεν έχουν προτείνει ακόμη ακριβή ημερομηνία εκδόσεως των αναγκαίων νομοθετικών κειμένων. Για τον λόγο αυτό άσκησε και διατηρεί την παρούσα προσφυγή κατά παραβάσεως.

F. Grévisse
εισηγητής δικαστής