χρεούνται επίσης να σέβονται την ελευθερία των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, θεμελιώδη αρχή της κοινής αγοράς.

3. Στο πλαίσιο της άσκησης των εξουσιών που παρέχουν στα κοινοτικά όργανα τα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης, πρέπει κατ' ανάγκη να αναγνωριστεί στα όργανα αυτά περιθώριο εκτίμησης, όσον αφορά κυρίως τη δυνατότητα να προβαίνουν στην εναρμόνιση κατά στάδια και να απαιτούν μόνο την προοδευτική κατάργηση των μονομερών μέτρων που έχουν λάβει τα κράτη μέλη. Ενόψει των ιδιαιτεροτήτων του αγώνα κατά των επιβλαβών για τα φυτά οργανισμών καθώς και της σε πολύ μικρό βαθμό εναρμόνισης που έγινε μέχρι τώρα, το Συμβούλιο, επιτρέποντας με την επίδικη διάταξη ελέγχους με δειγματοληψία μέχρι ποσοστού $^1/_3$ των αποστολών, δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας του εκτίμησης.

Στην υπόθεση 37/83,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Verwaltungsgericht της Κολωνίας προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

REWE-ZENTRALE AG, Κολωνία,

και

DIREKTOR DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMER RHEINLAND, ως αρμόδιας αρχής του Land, Βόννη,

μετέχοντος του Vertreter des öffentlichen Interesses (εκπροσώπου του δημοσίου συμφέροντος) στο Verwaltungsgericht της Κολωνίας,

η έκδοση προδικαστικής απόφασης ως προς το αν συμβιβάζονται με τα άρθρα 190 και 30 της Συνθήκης ΕΟΚ το άρθρο 11, παράγραφος 3, προτελευταία και τελευταία περίοδος, της οδηγίας 77/93/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976, περί των μέτρων προστασίας κατά της εισαγωγής στα κράτη μέλη οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 3),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

συγκείμενο από τους Y. Galmot, πρόεδρο τμήματος, Mackenzie Stuart, O. Due, U. Everling και K. Κακούρη, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Sir Gordon Slynn
γραμματέας: J. A. Pompe, βοηθός γραμματέας

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

Περιστατικά

Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν δυνάμει του άρθρου 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ συνοψίζονται ως εξής:

I — Περιστατικά και διαδικασία

Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, η εταιρεία Rewe-Zentrale AG, Κολωνία (στο εξής η προσφεύγουσα), εισάγει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας λαχανικά και γεώμηλα που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Κατά τη διέλευση από τα σύνορα, τα προϊόντα αυτά υποβάλλονται σε φυτοϋγειονομικούς ελέγχους, με την εφαρμογή των οποίων βαρύνεται ο διευθυντής του γεωργικού επιμελητηρίου του Land (ομόσπονδου κράτους), της Ρηνανίας. Τη νόμιμη βάση των ελέγχων αυτών αποτελεί η κανονιστική απόφαση περί φυτικών ελέγχων (Pflanzenbeschauverordnung) της 15ης Μαρτίου 1982 (BGBl. I, σ. 329), η οποία μετέφερε στο γερμανικό δίκαιο την οδηγία 77/93 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976, περί των μέτρων προστασίας κατά της εισαγωγής στα κράτη μέλη οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 3, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με την οδηγία 81/7/ΕΟΚ της 1. 1. 1981, ΕΕ L 14, σ. 23).

Κατά το άρθρο 8, παράγραφος, 2, του «Pflanzenbeschauverordnung», διάταξη που έχει ως αντικείμενο τη μεταφορά του άρθρου 11, παράγραφος 3, της οδηγίας 77/93 στο εσωτερικό δίκαιο, η υποχρέωση ελέγχου κατά την εισαγωγή φρούτων, λαχανικών ή γεωμήλων, με εξαίρεση τα φυτά γεωμήλων, που προέρχονται από άλλο κράτος μέλος, εφαρμόζεται κατά κανόνα «μόνο στο ένα τρίτο κατά ανώτατο όριο των εισαγωγών του κράτους αυτού, που κατανέμονται διαχρονικά κατά το δυνατό αρμονικότερο τρόπο και στο σύνολο των προϊόντων».

Με επιστολή της 29ης Μαρτίου 1982 που απηύθυνε στο καθού στην κύρια δίκη (στο εξής το καθού), η προσφεύγουσα αμφισβήτησε τον εν λόγω «κανόνα του ενός τρίτου» καλώντας το καθού να αναλάβει την υποχρέωση να μη διενεργεί πλέον φυτοϋγειονομικούς ελέγχους στην περιοχή που υπάγεται στην αρμοδιότητά του, από την 1η Απριλίου 1982, παρά μόνο μέχρι 3/20 κατά ανώτατο όριο των εισαγόμενων παρτίδων από άλλο κράτος μέλος. Το καθού με έγγραφο της 6ης Απριλίου 1982 απάντησε ότι θα εξακολουθούσε να ενεργεί ως προς όλες τις εισαγωγές που υπόκεινται σε φυτοϋγειονομικό έλεγχο σύμφωνα με τις νομοθετικές διατάξεις που εφαρμόζονται στον τομέα αυτό.

Με προσφυγή που άσκησε στις 16 Απριλίου 1982, η προσφεύγουσα ζήτησε από το Verwaltungsgericht της Κολωνίας να διαπιστώσει ότι το καθού δεν είχε το δικαίωμα να ενεργεί φυτοϋγειονομικούς ελέγχους στις εισαγωγές φρούτων και γεωμήλων που πραγματοποιεί σε περισσότερο από $^3/_{20}$ κατά ανώτατο όριο των εισαγομένων παρτίδων από άλλα κράτη μέλη. Προς στήριξη της προσφυγής της πρόβαλε ότι το άρθρο 8, παράγραφος 2, του «Pflanzenbeschauverordnung» ήταν ανεφάρμοστο επειδή ήταν αντίθετο προς υπέρτερους κοινοτικούς κανόνες. Ασφαλώς, η διάταξη αυτή είναι σύμφωνη προς το άρθρο 11, παράγραφος 3, τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας 77/93, αλλά η τελευταία αυτή διάταξη είναι αντίθετη προς τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, διότι οι έλεγχοι αυτοί, αποτελούν μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης και διότι η προσέγγιση των εθνικών διατάξεων στον τομέα του φυτοϋ-

γειονομικού ελέγχου είναι παραδεκτή υπό τη μορφή διπλών ελέγχων κατά την εισαγωγή μόνο μέχρι 15 % το πολύ των εισαγόμενων παρτίδων που προέρχονται από άλλο κράτος μέλος. Επιπλέον, το άρθρο 11, παράγραφος 3, τελευταία περίοδος, της οδηγίας 77/93 είναι άκυρο βάσει του άρθρου 190 της Συνθήκης, λόγω ανεπαρκούς αιτιολογίας. Ο έλεγχος του ενός τρίτου των εισαγωγών δεν συνιστά έλεγχο «περιστασιακό» και «με δειγματοληψία», ώστε η διάταξη να είναι εν προκειμένω αντιφατική, χωρίς η αντίφαση αυτή να αίρεται από τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας.

Το καθού θεωρεί ότι η προσφυγή είναι αβάσιμη. Η συχνότητα των ελέγχων με δειγματοληψία έχει καθοριστεί, μέσα στα όρια του «κανόνα του ενός τρίτου», αφού είχαν ληφθεί δεόντως υπόψη όλες οι συγκεκριμένες περιστάσεις, σε συνάρτηση με τη φύση των εισαγόμενων προϊόντων, της ποσότητάς τους, της προέλευσής τους καθώς και των περιοχών που έχουν μολυνθεί από τις ασθένειες που υπόκεινται σε καραντίνα και τους επιβλαβείς οργανισμούς στη χώρα καταγωγής.

Με διάταξη της 18ης Ιανουαρίου 1983, το Verwaltungsgericht της Κολωνίας υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«α) (Βάσει του άρθρου 177, παράγραφος 6, της Συνθήκης ΕΟΚ):

Συμβιβάζεται το άρθρο 11, παράγραφος 3 (προτελευταία και τελευταία περίοδος) της οδηγίας 77/93/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976, περί των μέτρων προστασίας κατά της εισαγωγής στα κράτη μέλη οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 3)

αα) με το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΟΚ,

ββ) με το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ;

6) Σε περίπτωση που η ανωτέρω διάταξη είναι άκυρη (κατά το άρθρο 177, παράγραφος α, της Συνθήκης ΕΟΚ):

Εκτός από εξαιρέσεις, όπως η ύπαρξη ενδείξεων προσβολής του φυτού αυτού από ασθένεια, κατά πόσο δικαιολογούνται στο σημερινό στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου στον τομέα της προστασίας των φυτών φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι του κράτους εισαγωγής κατά την εισαγωγή φρούτων και γεωμήλων (με εξαίρεση τα φυτά προς φύτευση) από ένα κράτος μέλος, κατά την έννοια του άρθρου 36, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, όταν η αποστολή συνοδεύεται από πιστοποιητικό φυτοϋγειονομικού ελέγχου κράτους μέλους;»

Το Verwaltungsgericht, καίτοι μετά από εμπεριστατωμένη ανάλυση της νομολογίας του Δικαστηρίου εκφράζει αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα των «επίδικων διπλών υγειονομικών ελέγχων, που διενεργούνται στα φρούτα και τα γεώμηλα χωρίς ιδιαίτερους λόγους», θεωρεί ότι για την επίλυση της διαφοράς είναι αναγκαία η έκδοση από το Δικαστήριο προδικαστικής απόφασης επί των ερωτημάτων αυτών.

Η διάταξη περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 10 Μαρτίου 1983.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η εταιρεία Rewe-Zentrale AG, εκπροσωπούμενη από τον G. Meier, ο διευθυντής του Landwirtschaftskammer Rheinland, εκπροσωπούμενος από τον Mobis· ιρλανδική κυβέρνηση εκπροσωπούμενη από τον L. J. Dockery, Chief State Solicitor· το Συμβούλιο, εκπροσωπούμενο από το νομικό του σύμβουλο B. Schloh, επικουρούμενο από τη M. Sims, μέλος της νομικής υπηρε-

σίας του Συμβουλίου· η Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον J. Grünwald, μέλος της νομικής της υπηρεσίας.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα το Δικαστήριο αποφάσισε την έναρξη της προφορικής διαδικασίας χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

Με διάταξη της 5ης Οκτωβρίου 1983, το Δικαστήριο αποφάσισε να αναθέσει την εκδίκαση της υπόθεσης στο πέμπτο τμήμα.

II — Κανονιστικό πλαίσιο

Η οδηγία 77/93, που βασίζεται κυρίως στα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης, έχει ως σκοπό να καταργήσει στο εσωτερικό της Κοινότητας το συστηματικό έλεγχο της εισόδου οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά και τα φυτικά προϊόντα κατά την εισαγωγή τους από άλλα κράτη μέλη. Προκειμένου να αποφευχθούν οι συστηματικοί αυτοί έλεγχοι από τα κράτη μέλη εισαγωγής, η οδηγία προβλέπει υποχρεωτικό έλεγχο στο κράτος μέλος εξαγωγής, καθώς και την έκδοση πιστοποιητικού, το οποίο πρέπει υποχρεωτικά να συνοδεύει τα φυτικά προϊόντα που εξάγονται προς άλλο κράτος μέλος. Το κράτος μέλος εισαγωγής πρέπει να βασίζει τον έλεγχό του στην εξέταση των απαιτουμένων εγγράφων, δηλαδή των πιστοποιητικών που συνοδεύουν την παρτίδα των εμπορευμάτων. Μπορεί στη συνέχεια να προβεί σε έλεγχο ως προς την ταυτότητα των εμπορευμάτων αυτών, εξακριβώνοντας αν η εν λόγω παρτίδα είναι σύμφωνη, τόσο ως προς τη φύση όσο και ως προς την ποσότητα, προς τις ενδείξεις που περιλαμβάνονται στα υποβαλλόμενα έγγραφα. Τέλος, το κράτος μέλος μπορεί, εκτός από τον προαναφερόμενο έλεγχο, να διενεργήσει και συμπληρωματικό έλεγχο ως προς την υγειονομική κατάσταση των εισαγόμενων φυτών ή φυτικών προϊόντων.

Πάντως, μετά από μεταβατική περίοδο τεσσάρων ετών, ο έλεγχος αυτός δεν πρέπει να γίνεται συστηματικά, εκτός αν υπάρχει σοβαρή ένδειξη παράβασης όπως, για παράδειγμα, όταν η μόλυνση μπορεί να διαπιστωθεί με γυμνό οφθαλμό. Επιπλέον, λεπτομερέστερος έλεγχος μπορεί να διενεργηθεί αν το εμπόρευμα προέρχεται από τρίτη χώρα και δεν έχει ακόμα εξεταστεί μέσα στην Κοινότητα. Εκτός από τις δύο αυτές περιπτώσεις, ο έλεγχος δεν μπορεί πλέον να γίνεται συστηματικά, αλλά μόνο περιστασιακά. Κατά την οδηγία, για να είναι περιστασιακοί οι έλεγχοι δεν μπορούν να πραγματοποιούνται σε τμήμα ανώτερο του ενός τρίτου των εισαγομένων προϊόντων, που προέρχονται από δεδομένο κράτος μέλος και πρέπει επίσης να κατανέμονται διαχρονικά κατά το δυνατό αρμονικότερο τρόπο και στο σύνολο των προϊόντων. Επιπροσθέτως, για να είναι νόμιμος ο έλεγχος πρέπει να διενεργείται με δειγματοληψία.

Η επίδικη διάταξη είναι διατυπωμένη ως εξής:

Άρθρο 11, παράγραφος 3 (έλεγχος από το κράτος μέλος εισαγωγής· συστηματικός έλεγχος ή περιστασιακός με δειγματοληψία)

«Όσον αφορά τους καρπούς και τα λαχανικά καθώς και τα γεώμηλα, με εξαίρεση τα φυτά προς φύτευση, τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπουν, πέραν του ενός επίσημου ελέγχου περί της ταυτότητος και των απαιτήσεων που γίνονται αποδεκτές στην παράγραφο 1, επίσημους συστηματικούς ελέγχους που αναφέρονται στην τήρηση των διατάξεων που θεσπίστηκαν κατά τα άρθρα 3 και 5, μόνο στις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) αν υπάρχει σοβαρή ένδειξη περί του ότι δεν έχει τηρηθεί μία από τις διατάξεις αυτές·

β) αν τα φυτά που αναφέρονται ανωτέρω κατάγονται από τρίτη χώρα και κατά το μέτρο που ο προβλεπόμενος στο άρθρο 12 παράγραφος 1 περίπτωση α) έλεγχος, δεν έγινε ήδη σε άλλο κράτος μέλος.

Σ' όλες τις άλλες περιπτώσεις, οι επίσημοι έλεγχοι των καρπών και λαχανικών καθώς και των γεωμήλων εκτός των φυτών προς φύτευση, δεν πραγματοποιούνται παρά περιστασιακά με δειγματοληψία. Θεωρούνται σαν περιστασιακοί, αν δεν πραγματοποιούνται σε τμήμα ανώτερο του ενός τρίτου των εισαγωγών προελεύσεως δεδομένου κράτους μέλους και αν κατανέμονται διαχρονικά κατά το δυνατό αρμονικότερο τρόπο και στο σύνολο των προϊόντων.»

III — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου

Επί του παραδεκτού

Η *Επιτροπή* θεωρεί ότι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα (ερώτημα *6* του Verwaltungsgericht) δεν συμβιβάζεται προς το άρθρο 177 της Συνθήκης και είναι, επομένως, απαράδεκτο. Το ερώτημα δεν αφορά ούτε την ερμηνεία της Συνθήκης (άρθρο 177, πρώτη παράγραφος, περίπτωση α, ούτε το κύρος ή την ερμηνεία των πράξεων των οργάνων της Κοινότητας (άρθρο 177, πρώτη παράγραφος, περίπτωση 6). Αποβλέπει μάλλον στο να επιτύχει υπό το Δικαστήριο να γνωμοδοτήσει, σαν να ήταν διαιτητής, για ένα πρόβλημα, του οποίου η λύση, κατά το σύστημα της Συνθήκης και ιδίως κατά το άρθρο 100, επιφυλάσσεται αποκλειστικά στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο.

Κατά την Επιτροπή, ένα εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να αξιώσει από το Δικαστήριο, αφού διαπιστώσει την ακυρότητα μιας πράξης κοινοτικού δικαίου ή συγχρόνως με τη διαπίστωση αυτή, να διαμορφώνει κανόνες που αντικαθιστούν την άκυρη πράξη. Η Επιτροπή έχει τη γνώμη ότι οποιαδήποτε απόπειρα ενός εθνικού δικαστηρίου να «προγραμματίσει» τις εργασίες του Δικαστηρίου εκτός από τις περιπτώσεις παραπομπής που προβλέπει το άρθρο 177 είναι επομένως ασυμβίβαστη με τη διάταξη αυτή και πρέπει κατά συνέπεια να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Επί της ουσίας

Επί του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΟΚ

Η *προσφεύγουσα* προβάλλει ότι το άρθρο 11, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 77/93 είναι αντίθετη προς το άρθρο 190 της Συνθήκης. Διακρίνει μία αντίφαση στο άρθρο 11, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, το οποίο αναφέρεται στη δυνατότητα να διενεργούνται έλεγχοι περιστασιακά και με δειγματοληψία, ενώ από την επόμενη περίοδο φαίνεται ότι θεωρούνται ως περιστασιακοί οι έλεγχοι οι οποίοι δεν πραγματοποιούνται σε τμήμα ανώτερο του ενός τρίτου των εισαγωγών που προέρχονται από δεδομένο κράτος μέλος και κατανέμονται διαχρονικά κατά το δυνατό αρμονικότερο τρόπο και στο σύνολο των προϊόντων. Θεωρεί, επομένως, ότι και μόνη η γραμματική ερμηνεία απαγορεύει να γίνεται λόγος για ελέγχους που πραγματοποιούνται περιστασιακά με δειγματοληψία, όταν πρόκειται για τακτικούς ελέγχους που αφορούν το ένα τρίτο περίπου των παρτίδων που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη.

Αφού η επίδικη κανονιστική ρύθμιση τείνει να πραγματοποιήσει ένα από τους σκοπούς της Συνθήκης, ήτοι την προοδευτική κατάργηση των εμποδίων και των ελέγχων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, όπως υπενθυμίζεται και στην όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, η προσφεύγουσα έχει τη γνώμη ότι η διατύπωση ενός εκ του νόμου ορισμού στο δεύτερο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, του άρθρου 11, ανατρέποντας ριζικά την έννοια του ελέγχου που διενεργείται περιστασιακά με δειγματοληψία, οδηγεί σε αποτυχία το σύστημα προοδευτικής κατάργησης των φυτοϋγειονομικών ελέγχων στα σύνορα, χωρίς η ρύθμιση αυτή να αιτιολογείται στην εν λόγω οδηγία.

Η προσφεύγουσα παραπέμπει επί του σημείου αυτού στην απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Ιουλίου 1981 (Rewe, «κρουαζιέρες 6ουτύρου», 158/80, Συλλογή σ. 1805), υπογραμμίζοντας ότι η αιτιολογία της επίδικης στην παρούσα υπόθεση οδη-

γίας δεν συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις που απαιτούνται από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Η υποτιθέμενη αντίφαση γίνεται ακόμη περισσότερο σοβαρή αφού πρόκειται για διάταξη, η οποία εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να απομακρύνονται από την αρχή της απαγόρευσης των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, αρχή η οποία συνιστά ουσιώδες θεμέλιο της κοινής αγοράς.

Κατά την προσφεύγουσα, οι σκέψεις αυτές αρκούν για να αναγνωριστεί ως άκυρη η δεύτερη περίοδος του δεύτερου εδαφίου, παράγραφος 3, του άρθρου 11, της οδηγίας 77/93.

Η *ιρλανδική κυβέρνηση* παρατηρεί ότι δεν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για να θεωρηθούν οι επίδικες διατάξεις ως αντίθετες προς το άρθρο 190 της Συνθήκης. Οι διατάξεις αυτές συμβιβάζονται με τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 77/93, οι οποίες αναφέρονται σ' αυτές καταλλήλως επεξηγώντας τες. Ιδίως, δεν υπάρχει αντίφαση μεταξύ των αιτιολογικών σκέψεων της οδηγίας και της ελλείψεως χρονικού περιορισμού στο δικαίωμα των κρατών μελών εισαγωγής να ασκούν περιστασιακούς ελέγχους, όπως αυτοί καθορίζονται με την οδηγία.

Το *Συμβούλιο* ως προς αυτό, παραπέμπει στην απόφαση του Δικαστηρίου Rewe, η οποία αναφέρθηκε πιοπάνω, καθώς και στις αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 1979 (Ιταλία κατά Συμβουλίου, 166/78, Recueil, σ. 2575), της 9ης Δεκεμβρίου 1982 (Klughardt, 309/81, Συλλογή 1982, σ. 4291), και της 30ής Σεπτεμβρίου 1982 (Roquette, Συλλογή 1982, σ. 3159). Από τις αποφάσεις αυτές προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι η αιτιολογία των νομοθετικών πράξεων πρέπει να είναι επαρκής ώστε το Δικαστήριο να μπορεί να ασκεί τον έλεγχό του και ότι οι απαιτήσεις του άρθρου 190 τηρούνται αν οι αιτιολογικές σκέψεις επεξηγούν το ουσιώδες των μέτρων που έχουν λάβει τα κοινοτικά όργανα. Το Συμβούλιο θεωρεί ότι η περιγραφή της έννοιας που αυτό χρησιμοποιεί στην τελευταία περίοδο του άρθρου 11, παράγραφος 3, είναι επαρκής, καθόσον ο όρος «περιστασιακός» εξηγείται σαφώς με τη φράση «όχι ανώτερο του ενός τρίτου» και δεν ήταν αναγκαίο να διευκρινιστεί περισσότερο με τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας. Επιπλέον, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι ο ουσιαστικός στόχος της οδηγίας αυτής είναι η προοδευτική κατάργηση του διπλού συστηματικού ελέγχου που πραγματοποιεί το κράτος μέλος εξαγωγής και το κράτος μέλος εισαγωγής. Επομένως, δεν υποχρεούταν να αιτιολογήσει περισσότερο την έννοια του περιστασιακού ελέγχου, η οποία αντικαθιστά την έννοια του συστηματικού ελέγχου στην περίπτωση των φρούτων και λαχανικών που προέρχονται από άλλο κράτος μέλος.

Το Συμβούλιο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 11, παράγραφος 3, προτελευταία και τελευταία περίοδος, της επίδικης οδηγίας δεν στερείται κύρους, εφόσον δεν παραβαίνει την υποχρέωση αιτιολογήσεως.

Η *Επιτροπή* παραπέμπει στην όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, από την οποία καταφαίνεται, κατά την Επιτροπή, ότι η οδηγία αποβλέπει αποκλειστικά στην προοδευτική κατάργηση των εμποδίων και των ελέγχων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, και όχι στην πλήρη κατάργηση των ελέγχων. Με τις λέξεις αυτές, ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να εκφράσει, όχι τη ριζική κατάργηση, αλλά μία τάση προς την κατάργηση των ελέγχων, της οποίας το σημείο έναρξης τοποθετείται στους συστηματικούς ελέγχους που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο του συστήματος που θεσπίστηκε με τη διεθνή σύμβαση για την προστασία των φυτών.

Για την Επιτροπή, το σημείο έναρξης της εναρμόνισης έγκειται στη νομική κατάσταση που δημιουργήθηκε με την προαναφερόμενη διεθνή σύμβαση, όπως προκύπτει από την πέμπτη, έκτη και δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη. Η πέμπτη και έκτη αιτιολογική σκέψη καθορίζουν το στόχο της εναρμόνισης ως εξής:

«εκτιμώντας ότι η αναγκαιότης των μέτρων αυτών έχει ήδη αναγνωριστεί προ πολλού και έχει αποτελέσει το αντικείμενο πολυαρίθμων εθνικών ρυθμίσεων και διεθνών συμβάσεων μεταξύ των οποίων η διεθνής σύμβαση της 6ης Δεκεμβρίου 1951, για την προστασία των φυτών που συνήφθη στο πλαίσιο του Οργανισμού Τροφίμων και Γεωργίας των Ηνωμένων Εθνών (Food and Agriculture Organization), παρουσιάζει παγκόσμιο ενδιαφέρον·

ότι η διεθνής σύμβαση για την προστασία των φυτών καθώς και η στενή συνεργασία των κρατών στα πλαίσια της ευρωπαϊκής και μεσογειακής οργανώσεως για την προστασία των φυτών έχουν ήδη απολήξει μέχρις ενός βαθμού, σε κάποια προσέγγιση των φυτοϋγειονομικών νομοθεσιών».

Η νομική κατάσταση, όπως πρέπει να είναι μετά τη μεταβατική περίοδο των τεσσάρων ετών που προβλέπεται με την οδηγία, περιγράφεται με τη δέκατη όγδοη και δέκατη ένατη αιτιολογική σκέψη ως εξής:

«εκτιμώντας ότι κατά την εκπνοή της τετραετούς αυτής περιόδου, οι φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι που πραγματοποιούνται στη χώρα προορισμού όσον αφορά τους καρπούς, λαχανικά και τα γεώμηλα, με εξαίρεση τα φυτά προς φύτευση, δεν θα γίνονται πλέον δεκτοί παρά για ιδιαίτερους λόγους ή σε περιορισμένη κλίμακα, με εξαίρεση ορισμένους τυπικούς ελέγχους·

ότι οι φυτοϋγειονομικοί αυτοί έλεγχοι θα πρέπει να περιοριστούν στις εισαγωγές προϊόντων καταγωγής τρίτων χωρών και στις περιπτώσεις που υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ότι δεν έχει τηρηθεί μία φυτοϋγειονομική διάταξη και ότι σε όλες τις άλλες περιπτώσεις μόνο περιστασιακοί έλεγχοι δύνανται να γίνονται δεκτοί.»

Η Επιτροπή θεωρεί ότι κατά το μέτρο που η δέκατη όγδοη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι «οι φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι που πραγματοποιούνται ... σε περιορισμένη κλίμακα», η δε δέκατη ένατη αιτιολογική σκέψη ότι μόνο «περιστασιακοί» έλεγχοι μπορούν να γίνονται δεκτοί, κατ' αντίθεση προς τους συστηματικούς ελέγχους που πραγματοποιούνταν μέχρι τώρα, οι δύο αυτές αιτιολογικές σκέψεις προσδιορίζουν με ακρίβεια το πλαίσιο των ελέγχων, όπως αυτό καθορίζεται με το άρθρο 11, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας, δηλαδή οι έλεγχοι περιορίζονται κατ' ανώτατο όριο στο ένα τρίτο των εισαγωγών και πραγματοποιούνται μόνο με δειγματοληψία· εξάλλου, πρέπει να διενεργούνται περιστασιακά και όχι συστηματικά.

Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, από τα προηγούμενα προκύπτει ότι η αιτίαση που αφορά την έλλειψη αιτιολογίας είναι αβάσιμη.

Επί του άρθρου 30

Η *προσφεύγουσα* ισχυρίζεται ότι η επίδικη διάταξη αντιβαίνει και προς το άρθρο 30 της Συνθήκης, χωρίς αυτό να δικαιολογείται από το άρθρο 36, πρώτη περίοδος.

Κατά την προσφεύγουσα, πρόκειται για τον έλεγχο της νομιμότητας μιας διάταξης, δηλαδή στην προκειμένη περίπτωση, της συμφωνίας του άρθρου 11 της οδηγίας προς τη Συνθήκη. Κατά τα άρθρα 173, πρώτη παράγραφος, και 177, στοιχείο 6, καθώς και το άρθρο 184 της Συνθήκης, κατά τη διαδικασία ελέγχου της νομιμότητας μιας ορισμένης διάταξης, είναι επίσης δυνατό να εξεταστεί το κύρος μιας οδηγίας ως πράξης ενός κοινοτικού οργάνου (άρθρο 189, τρίτη παράγραφος της Συνθήκης) υπό το πρίσμα του κύρους της ή της ακυρότητάς της λόγω «παράβασης» της Συνθήκης.

Αναφερόμενη στην απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Ιουλίου 1975 (Rewe, 5/75, Recueil σ. 843), η προσφεύγουσα παρατηρεί ότι οι φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι, στους οποίους υποβάλλονται στα σύνορα τα φυτικά προϊόντα που προέρχονται από άλλο κράτος μέλος, συνιστούν μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς τα οποία, υπό την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται με το άρθρο 36 της Συνθήκης, απαγορεύονται. Αφού κάθε εισαγωγή φρούτων και γεωμήλων που προέρχονται από κράτος μέλος συνοδεύεται από φυτοϋγειονομικό πιστοποιητικό του κράτους εξαγωγής, οι

έλεγχοι που διενεργούνται από το κράτος εισαγωγής συνιστούν διπλούς ελέγχους. Κατά την προσφεύγουσα, οι μόνοι συμπληρωματικοί έλεγχοι που μπορούν να πραγματοποιηθούν νόμιμα στο κράτος μέλος εισαγωγής είναι οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται περιστασιακά, με δειγματοληψία, οι οποίοι στην πραγματικότητα μπορούν μόνο να διενεργούνται στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες τα εμπορεύματα έχουν ενδεχομένως μολυνθεί από επιβλαβείς οργανισμούς κατά τη μεταφορά, πράγμα που είναι, εξάλλου, πάρα πολύ απίθανο, δεδομένου ότι το φυτοϋγειονομικό πιστοποιητικό της αρμόδιας αρχής πρέπει επίσης να αναφέρεται στη συσκευασία και τα μέσα μεταφοράς, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας.

Ο έλεγχος που αφορά μέχρι το ένα τρίτο των εισαγόμενων παρτίδων δεν είναι καθόλου αναγκαίος κατά την έννοια του άρθρου 36, πρώτη περίοδος. Επί του σημείου αυτού, η προσφεύγουσα παραπέμπει στη διάταξη του Δικαστηρίου, της 4ης Μαρτίου 1982 (Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, 42/82 R, Συλλογή 1982, σ. 841), με την οποία το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ως προς την έκταση των ελέγχων με δειγματοληψία που μπορούν να γίνουν δεκτοί και έχει κρίνει ότι η συχνότητα των ελέγχων αυτών, πριν από τη θέση σε ελεύθερη κυκλοφορία των παρτίδων εμπορευμάτων, για τις οποίες πρόκειται, δεν πρέπει να υπερβαίνει το 15 % των παρτίδων που προσκομίζονται στα σύνορα, εκτός από τις περιπτώσεις όπου ορισμένες ενδείξεις πιθανολογούν συγκεκριμένο κίνδυνο. Στην προκειμένη περίπτωση, θα ήταν το πολύ δικαιολογημένο να πραγματοποιηθούν έλεγχοι σε 15 % κατά ανώτατο όριο των εισαγομένων παρτίδων, κατανεμόμενοι διαχρονικά κατά τον αρμονικότερο τρόπο και στο σύνολο των φορτίων.

Ο *καθού* υπογραμμίζει, με τις παρατηρήσεις του, ότι σύμφωνα με τις διαπιστώσεις που έκανε στον τομέα της αρμοδιότητάς του, ο έλεγχος των κρατών μελών εξαγωγής δεν αποδείχθηκε αποτελεσματικός και ότι έχουν διαπιστωθεί και διαπιστώνονται ακόμα ανωμαλίες κατά τις εισαγωγές. Επιπλέον, ο καθού παρατηρεί ότι κατά γενικό κανόνα το ανώτατο ποσοστό ελέγχου δεν έχει εξαντληθεί. Στις παρατηρήσεις του επισυνάπτει έναν κατάλογο των αντιρρήσεων όλων των υπηρεσιών ελέγχου των φυτικών προϊόντων στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας για την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 1979 μέχρι τις αρχές Μαρτίου 1983, σχετικά με τις παρτίδες που οι αρμόδιες υπηρεσίες αρνήθηκαν να δεχτούν.

Η *ιρλανδική κυβέρνηση* διευκρινίζει ότι δεν πρόκειται στην παρούσα υπόθεση για εθνικό μέτρο που θέσπισε ένα κράτος μέλος, αλλά για διάταξη που περιλαμβάνεται σε οδηγία που θέσπισε το Συμβούλιο δυνάμει των άρθρων 43 και 100 της Συνθήκης. Αφού η οδηγία βασίζεται στο άρθρο 43 της Συνθήκης, το άρθρο 38, παράγραφος 2, έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά περιττή στην παρούσα υπόθεση την εξέταση του ερωτήματος αν τα μέτρα που προβλέπονται με τις δύο τελευταίες περιόδους του άρθρου 11, παράγραφος 3, της οδηγίας, δικαιολογούνται σε σχέση με το άρθρο 36 της Συνθήκης. Υπό τις συνθήκες αυτές, η ιρλανδική κυβέρνηση έχει τη γνώμη ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να ελέγξει τις επίδικες διατάξεις.

Αν αντίθετα προς την άποψη αυτή, το Δικαστήριο αποφανθεί επί του κύρους των επίδικων διατάξεων δυνάμει των άρθρων 30 και 36, οι διατάξεις αυτές τεκμαίρονται έγκυρες πράγμα που έχει πρακτικά αποφασιστική σημασία. Η ιρλανδική κυβέρνηση αποκρούει την αναλογία που η προσφεύγουσα αρύεται από τη διάταξη του Δικαστηρίου στην υπόθεση 42/82 R, αναλογία η οποία δεν αποτελεί νομικό κανόνα, αλλά μάλλον προσωρινό μέτρο σε ειδική διαδικασία, της οποίας το αντικείμενο ήταν εντελώς διαφορετικό από το αντικείμενο διάταξης κοινοτικού δικαίου, που περιέχεται σε οδηγία του Συμβουλίου. Τα μέτρα ελέγχου κατά την εισαγωγή οίνου έχουν κυρίως ως σκοπό την προστασία του κατα-

ναλωτή, ενώ τα μέτρα φυτοϋγειονομικού ελέγχου αφορούν τα φυτά που εμπεριέχουν τον κίνδυνο να προκαλέσουν ασθένεια ή επιδημία που μπορεί να μολύνει το έδαφος και να επηρεάσει έτσι τις μελλοντικές εσοδείες. Παρά το πιστοποιητικό που εκδίδει το κράτος μέλος εξαγωγής, υπάρχει ο κίνδυνος να προκληθούν μολυσματικές ασθένειες στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, ώστε ο έλεγχος μέχρι το ένα τρίτο των εισαγωγών είναι υπερβολικός. Αν δεν υπήρχε το αναγκαίο αυτό ποσοστό ελέγχου κατά την εισαγωγή θα μπορούσαν να παρακινηθούν τα κράτη μέλη να επικαλεστούν τη ρήτρα διασφάλισης που προβλέπεται με την οδηγία 77/93.

Η ιρλανδική κυβέρνηση καταλήγει, βάσει των επιχειρημάτων αυτών, ότι δεν υπάρχει λόγος να αμφισβητηθεί το κύρος των επίδικων διατάξεων.

Το *Συμβούλιο* παραπέμπει στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 15ης Δεκεμβρίου 1976 (Simmenthal, 35/76, Recueil σ. 1871), της 20ής Φεβρουαρίου 1979 (Rewe, 120/78, Recueil σ. 649), της 8ης Σεπτεμβρίου 1979 (Denkavit, 251/78, Recueil σ. 3369), τις 17ης Δεκεμβρίου 1981 (Frans Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, Συλλογή 1981 σ. 3277), της 31ης Μαρτίου 1982 (Blesgen, 75/81, Συλλογή 1982, σ. 1211) και της 8ης Ιουλίου 1975 (Rewe, 4/75, Recueil σ. 843).

Θεωρεί ότι, μολονότι στην παρούσα υπόθεση οι φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι που διενεργούνται από το κράτος μέλος εισαγωγής πρέπει να θεωρηθούν ως μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, πρόκειται για εξαιρέσεις που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο. Επί του σημείου αυτού παραπέμπει στην απόφαση Rewe, 4/75, που αναφέρθηκε πιο πάνω. Οι εξαιρέσεις επιτρέπονται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης και η απευθείας εφαρμογή του εν λόγω άρθρου εξηγείται από το γεγονός ότι η οδηγία 77/93 δεν αντικατάστησε το σύστημα του άρθρου 36 με ένα εντελώς νέο σύστημα.

Το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι πρόκειται στην προκειμένη περίπτωση για κοινοτική νομική πράξη, ώστε τα επιχειρήματα να μπορούν να περιοριστούν στην πράξη αυτή. Επομένως, δεν πρέπει να αναφερθούν περιπτώσεις που αφορούν μόνο τις διατάξεις που θεσπίζονται από τα κράτη μέλη μονομερώς, των οποίων εκτιμάται η συμφωνία προς τα άρθρα 30 και 36. Πρόσφορα νομολογιακό προηγούμενο μπορεί μάλλον να αποτελέσει η απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιανουαρίου 1977 (Bauhuis, 46/76, Recueil σ. 5), που αφορούσε την οδηγία 64/432, η οποία έχει ως σκοπό να συγκεντρώσει τους ελέγχους σχετικά με την εξαγωγή προς άλλο κράτος μέλος στο κράτος μέλος εξαγωγής, «προκειμένου να καταστούν περιττοί οι έλεγχοι στα σύνορα που οργανώνει μονομερώς το κράτος μέλος εισαγωγής ή, τουλάχιστον, να περιοριστούν σε σποραδικούς ελέγχους ως προς την τήρηση των υγειονομικών μέτρων που πρέπει να λαμβάνει το κράτος μέλος εξαγωγής» (σκέψη 27). Από την απόφαση αυτή προκύπτει ότι τα αναφερόμενα μέτρα δεν θεσπίζονται από κάθε κράτος μέλος για την προστασία ιδίων συμφερόντων, αλλά από το Συμβούλιο προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας. Η εν λόγω απόφαση επιβεβαιώνει έτσι την άποψη, κατά την οποία οι έλεγχοι αυτοί δεν πρέπει να θεωρούνται ως μονομερή μέτρα που παρεμποδίζουν τις συναλλαγές, αλλά μάλλον ως ενέργειες που σκοπό έχουν να ευνοήσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, κυρίως εξουδετερώνοντας τα εμπόδια τα οποία μπορούν να προκύψουν από μέτρα υγειονομικού ελέγχου που λαμβάνονται σύμφωνα με το άρθρο 36 (σκέψη 30).

Κατά το Συμβούλιο, ασφαλώς η οδηγία 77/93 δεν μπορεί να θεωρηθεί, κατ' αντίθεση προς την οδηγία 64/432, ως πραγματική οδηγία εναρμόνισης. Πάντως, ακόμα και όταν πρόκειται για εναρμόνιση, το Δικαστήριο αναγνώρισε τη νομιμότητα των ελέγχων με δειγματοληψία (βλέπε απόφαση Simmenthal, που αναφέρθηκε πιοπάνω, σκέψη 38). Κατά μείζονα λόγο θα έπρεπε να ισχύει το ίδιο όταν η εναρμόνιση είναι μόνο μερική, όπως συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση. Προς στήριξη της άποψής του, το Συμβούλιο αναφέρει επιπλέον τις αποφάσεις 251/78 και 272/80, που αναφέρθηκαν πιοπάνω. Για το Συμβούλιο, επομένως, οι διπλοί έλεγχοι που διενεργούνται κατ' αναλογία του ενός τρίτου των φορτίων συμβιβάζονται απολύτως με το άρθρο 36 της Συνθήκης.

Στη συνέχεια, το Συμβούλιο διερωτάται, ποιες θα είναι οι συνέπειες αν το Δικαστήριο κρίνει ότι το άρθρο 36 της Συνθήκης δεν καλύπτει το άρθρο 11, παράγραφος 3, προτελευταία και τελευταία περίοδος, της οδηγίας 77/93. Στην περίπτωση αυτή θα υπήρχε επάνοδος στην προγενέστερη κατάσταση, δηλαδή στην κατάσταση που απορρέει από το διεθνές δίκαιο στον τομέα της προστασίας των φυτών όπως αυτή προκύπτει από τη διεθνή σύμβαση που υπογράφηκε στη Ρώμη (FAO), στις 6 Δεκεμβρίου 1951, η οποία τέθηκε σε ισχύ ως προς όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας πριν από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης ΕΟΚ. Όμως, από τα άρθρα VI, παράγραφος 1, στοιχείο α, παράγραφος 2, στοιχεία α και f, προκύπτει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη έχουν κάθε δικαίωμα να θεσπίζουν περιορισμούς στις εισαγωγές, συμπεριλαμβανόμενης και της δυνατότητας να ασκούν διπλό έλεγχο, στο σύνολο των εισαγωγών, κατά τρόπο συστηματικό και πλήρη. Κατά συνέπεια, αναφέρει το Συμβούλιο, η κανονιστική ρύθμιση που αφορά ένα τρίτο των εισαγωγών, «εκτός του ότι δεν αντιβαίνει προς τη Συνθήκη και τη νομολογία του Δικαστηρίου, έχει περιορίσει την ελευθερία δράσης των κρατών μελών στην ειδική αυτή περίπτωση».

Όσον αφορά την αναφορά της προσφεύγουσας στη διάταξη του Δικαστηρίου στην υπόθεση 42/82 R, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι η διάταξη αυτή έχει χάσει την ισχύ της μετά την οριστική απόφαση της 22ας Μαρτίου 1983 (Συλλογή 1983, σ. 1013). Εντούτοις, η προσφεύγουσα την είχε αντιληφθεί ερμηνεύοντάς την ως απόφαση αρχής που αναφέρεται στο πρόβλημα της έκτασης των φυτοϋγειονομικών ελέγχων. Κατά της ερμηνείας αυτής, το Συμβούλιο προβάλλει διάφορα επιχειρήματα: αποτελεί παραγνώριση της φύσης των διατάξεων που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 186 της Συνθήκης το να αναμένεται μια απόφαση αρχής βάσει του άρθρου αυτού · φαίνεται παρακινδυνευμένο το να συνάγονται συμπεράσματα πριν να γίνει γνωστό και πριν εξεταστεί το πλήρες κείμενο της απόφασης του Δικαστηρίου· εξάλλου παραμένει να εξακριβωθεί αν οι ίδιες διατάξεις μπορούν να εφαρμοστούν αφενός στα φρούτα, αφετέρου στον οίνο, αν ληφθεί υπόψη ο διαφορετικός σκοπός των προβλεπόμενων ελέγχων.

Τέλος, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι ολόκληρο το κείμενο της διάταξης επιβεβαιώνει την άποψή του. Δεδομένου ότι το ίδιο το κράτος κατά του οποίου στρεφόταν η προσφυγή στην υπόθεση 42/82 θεώρησε ότι ο έλεγχος με δειγματοληψία, κατ' αναλογία μιας παρτίδας προς δέκα περίπου ήταν επαρκής για να αποφευχθούν ενδεχόμενοι κίνδυνοι, το Δικαστήριο έκρινε προληπτικά ότι έπρεπε να καθορίσει το ποσοστό των ελέγχων σε 15 % ως προσωρινό μέτρο κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων. Κατά τα λοιπά, με την οριστική του απόφαση, δεν αποφάνθηκε ως προς το ποσοστό του 15 %, αλλά δέχτηκε ότι οι συστηματικές αναλύσεις επί του συνόλου των εισαγωγών ή κατ' αναλογία τριών παρτίδων προς τέσσερις είναι αντίθετες προς τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης.

Καταλήγοντας επί του σημείου αυτού, το Συμβούλιο θεωρεί ότι το γεγονός ότι οι έλεγχοι από 100 % περιορίστηκαν στα όρια του ενός τρίτου συνιστά ουσιαστική πρόοδο, όπως προβλέπεται στη δωδέκατη

και δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη της επίδικης οδηγίας.

Σύμφωνα με τα προηγούμενα, από την εξέταση, στην οποία προέβη το Συμβούλιο, δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος των επίδικων διατάξεων. Οι διπλοί έλεγχοι που επιτρέπονται δυνάμει της οδηγίας συνιστούν ασφαλώς μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, αλλά είναι νόμιμοι, διότι εμπίπτουν στις εξαιρέσεις που προβλέπονται με το άρθρο 36 της Συνθήκης.

Η *Επιτροπή* αρχίζει τις παρατηρήσεις της επί του σημείου αυτού υπενθυμίζοντας το πρόβλημα, όπως το έχει θέσει το Verwaltungsgericht με τη διάταξη περί παραπομπής, θεωρώντας αμφίβολο κατά πόσο «στο παρόν στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου και αν ληφθεί υπόψη η εναρμόνιση που πραγματοποιήθηκε με την οδηγία 77/93, οι διπλοί φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι που διενεργούνται στα φρούτα και τα γεώμηλα, επιτρέπονται πλέον επί του ενός τρίτου των εισαγωγών που προέρχονται από κράτος μέλος, ελλείψει οποιουδήποτε ειδικού λόγου όπως, για παράδειγμα, ενδείξεων που προκαλούν υπόνοιες για μόλυνση».

Το ζήτημα της συμφωνίας του άρθρου 11, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 77/93 προς το άρθρο 30 της Συνθήκης μπορεί, κατά τη γνώμη της Επιτροπής, να χωριστεί σε τρία σκέλη:

α) το άρθρο 30 της Συνθήκης έχει εφαρμογή στο ενδοκοινοτικό εμπόριο φρούτων και γεωμήλων;

β) σύμφωνα με ποιες αρχές το άρθρο 30 της Συνθήκης έχει εφαρμογή στις νομικές πράξεις της Κοινότητας και ιδίως στις οδηγίες εναρμόνισης;

γ) το άρθρο 11, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 77/93 συμβιβάζεται με τις αρχές αυτές;

Όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 30 στα φρούτα και τα γεώμηλα, η Επιτροπή παραπέμπει στο άρθρο 38, παράγραφος 1, της Συνθήκης, κατά το οποίο η κοινή αγορά περιλαμβάνει τη γεωργία και το εμπόριο των γεωργικών προϊόντων. Κατά την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, εκτός αντιθέτων διατάξεων των άρθρων 39 μέχρι και 46, οι κανόνες που προβλέπονται για τη δημιουργία της κοινής αγοράς εφαρμόζονται στα γεωργικά προϊόντα. Βάσει αυτών, η Επιτροπή θεωρεί ότι το ενδοκοινοτικό εμπόριο των φρούτων και γεωμήλων εμπίπτει στις διατάξεις του άρθρου 30 της Συνθήκης.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή στρέφεται στην εξέταση του ζητήματος αν οι απαγορεύσεις που περιλαμβάνονται στα άρθρα 30 και 36 αφορούν αποκλειστικά τα κράτη μέλη. Για την Επιτροπή, είναι βέβαιο ότι τα άρθρα αυτά αφορούν κυρίως τα κράτη μέλη, αυτό δε επειδή έπρεπε να καταργηθούν οι ποσοτικοί περιορισμοί που είχαν θεσπίσει τα κράτη μέλη κατά το χρόνο της δημιουργίας της κοινής αγοράς και επειδή έπρεπε να εμποδιστεί η επαναθέσπισή τους. Υπό τις συνθήκες αυτές, θα ήταν παράλογο να απαγορεύεται στο Συμβούλιο ή στην Επιτροπή να διατηρούν ή να θεσπίζουν ποσοτικούς περιορισμούς ή μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος.

Πάντως, δεν είναι δυνατό να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το άρθρο 3, στοιχείο α, της Συνθήκης προβλέπει (μόνο) «την κατάργηση, μεταξύ των κρατών μελών, των δασμών και των ποσοτικών περιορισμών κατά την εισαγωγή και την εξαγωγή εμπορευμάτων, καθώς και όλων των άλλων μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος» ως έργο που βαρύνει τα κράτη μέλη, αλλά η διάταξη αποτελεί επίσης το αντικείμενο «της δράσεως της Κοινότητας, κατά την έννοια του προηγουμένου άρθρου». Από αυτό συνάγεται, για το Συμβούλιο και την Επιτροπή, ότι όχι μόνο τα κοινοτικά αυτά όργανα οφείλουν να εκπληρώσουν τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί ρητά στο πλαίσιο του κεφαλαίου 2 του τίτλου περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευ-

μάτων, αλλά και ότι υποχρεούνται, στην άσκηση των άλλων αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί με τις συνθήκες, να πραγματοποιήσουν το στόχο που συνίσταται στην κατάργηση των εμποδίων στις συναλλαγές εντός της Κοινότητας.

Κατά την Επιτροπή, αυτό που πρέπει να προσδιοριστεί στην προκειμένη περίπτωση είναι η σημασία που ενέχει ο στόχος της κατάργησης των εμποδίων στις συναλλαγές στο πλαίσιο της εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων βάσει του άρθρου 100 της Συνθήκης, καθώς και οι υποχρεώσεις που υπέχουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Στην πραγματικότητα, αυτό είναι το μόνο αντικείμενο της παρούσας υπόθεσης.

Αν ο στόχος της οδηγίας εναρμόνισης βάσει του άρθρου 100 είναι, όπως στην προκειμένη περίπτωση, να διευκολύνει τη λειτουργία της κοινής αγοράς με την προσέγγιση των εθνικών μέτρων ελέγχου, πρέπει να θωρηθεί ότι οι καθ' αυτό έλεγχοι που πρέπει να εναρμονιστούν δεν απαγορεύονται, αυτοί καθεαυτοί, από το άρθρο 30, αλλά αντίθετα δικαιολογούνται από το άρθρο 36. Στην αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή θα μπορούσε βάσει του άρθρου 169 να στραφεί κατά των κρατών μελών για παράβαση του άρθρου 30 και να τους επιβάλει με τον τρόπο αυτό την κατάργηση των διαφόρων μέτρων ελέγχου.

Πρόκειται επομένως, για τον κοινοτικό νομοθέτη, να επιδιώξει την προσέγγιση των διάφορων υφιστάμενων εθνικών συστημάτων ελέγχου, κατά τρόπο που να λαμβάνει υπόψη, κατά το ευρύτερο δυνατό μέτρο, τους στόχους που καθορίζονται με το άρθρο 3, στοιχείο α, ήτοι την κατάργηση μεταξύ των κρατών μελών των ποσοτικών περιορισμών, καθώς και όλων των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος. Κατά την Επιτροπή, η έκταση πραγματοποίησης του στόχου προσέγγισης των εθνικών νομοθετικών μέτρων ελέγχου στο πλαίσιο των εργασιών εναρμόνισης δύσκολα μπορεί να καθοριστεί αφηρημένα, υπό τη μορφή νομικών παραμέτρων. Η άριστη λύση είναι η πλήρης κατάργηση όλων των ενδοκοινοτικών ελέγχων, η δε ελάχιστη ευνοϊκή λύση συνίσταται στην εναρμόνιση των νομοθεσιών κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι έλεγχοι να μην μπορούν να περιορίζουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο περισσότερο από ό,τι πριν από την εναρμόνιση. Μεταξύ των δύο αυτών ακραίων περιπτώσεων βρίσκεται το πλαίσιο, εντός του οποίου τα κοινοτικά όργανα πρέπει να πραγματοποιήσουν το έργο της εναρμόνισης τηρώντας τις αρχές της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

Από αυτό προκύπτει ότι η νομιμότητα των μέτρων εναρμόνισης κατά το κοινοτικό δίκαιο στον τομέα των ενδοκοινοτικών ελέγχων πρέπει να εκτιμάται βάσει ειδικών κριτηρίων, όπως αυτά καθορίζονται πιο πάνω. Η αρχή αυτή επιβεβαιώνεται τόσο από την επιστήμη όσο και από τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλέπε απόφαση της 24. 10. 1973, Rewe, 10/73, Recueil σ. 1175, και απόφαση Bauhuis, που αναφέρθηκε προηγουμένως), από την οποία προκύπτει ότι τα μέτρα που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορούν να εξομοιώνονται a priori προς τα εμπόδια στις συναλλαγές που θεσπίζουν μονομερώς τα κράτη μέλη ακόμα και αν τα μέτρα αυτά συνεπάγονται ορισμένα μειονεκτήματα για τις συναλλαγές αυτές.

Η Επιτροπή επιδιώκει επιπλέον, να καταδείξει ότι η επίδικη οδηγία δεν επηρεάζει περισσότερο το εμπόριο από ό,τι οι παλαιοί εθνικοί έλεγχοι και ότι η νομιμότητα της οδηγίας δεν θίγεται λόγω παράβασης των αρχών της αναλογικότητας, της αναγκαιότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

Αφού ανέλυσε τις σχετικές διατάξεις της διεθνούς σύμβασης για την προστασία των φυτών, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι η σύμβαση αυτή δεν περιορίζει καθόλου την

εξουσία ελέγχου των κρατών εισαγωγής. Σε σχέση με την προηγούμενη νομική κατάσταση, η οδηγία 77/93 περιορίζει, αντιθέτως, σημαντικά την εξουσία ελέγχου των κρατών μελών, ώστε το ενδοκοινοτικό εμπόριο να διευκολύνεται σημαντικά, τόσο για τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες όσο και για τις αρμόδιες αρχές που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο. Πρώτον, επιτρέπει, κυρίως με κοινό ορισμό των επιβλαβών οργανισμών και των ειδικών απαιτήσεων που προβλέπονται για την εισαγωγή, να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη εξαγωγής τη δική τους φυτοϋγειονομική νομοθεσία κατά τη στιγμή της εξέτασης των φυτών αντί να τηρούν τις αλλοδαπές νομικές διατάξεις, όπως συνέβαινε προηγουμένως. Έτσι ο έλεγχος διευκολύνεται σημαντικά και η διαδικασία γίνεται διαφανέστερη και περισσότερο βεβαία για το κράτος εξαγωγής. Άλλη πολύ σημαντική πρόοδος έγκειται στο γεγονός ότι το πιστοποιητικό ελέγχου αποτελεί απόδειξη και ότι, επομένως, ο αριθμός των ελέγχων περιορίζεται. Η εξουσία ελέγχου των κρατών μελών εισαγωγής μειώνεται έτσι σημαντικά.

Όσον αφορά την αρχή της αναγκαιότητας, η Επιτροπή παρατηρεί ότι η αρχή αυτή συνεπάγεται ότι η κανονιστική ρύθμιση που εφαρμόζεται προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος, τον οποίο αναγνωρίζει η έννομη τάξη, πρέπει να είναι αποτελεσματική, πρόσφορη και αναγκαία. Κατά το μέτρο που η προστασία των φυτών συνιστά στόχο, τον οποίο αναγνωρίζει η έννομη τάξη και κατά το μέτρο που οι φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι κατά την εξαγωγή και την εισαγωγή αποτελούν αποτελεσματικό και πρόσφορο μέσο για την επίτευξη του στόχου αυτού, παραμένει μόνο το ζήτημα αν το επίδικο σύστημα ελέγχου είναι ομοίως αναγκαίο για να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός.

Η Επιτροπή αναφέρει ότι ο κανόνας του «ενός τρίτου» δεν περιλαμβανόταν στην αρχική της πρόταση. Μετά από περισσότερο από δέκα χρόνια διαβουλεύσεων, που επαναλήφθηκαν μετά την προσχώρηση το 1973 της Μεγάλης Βρετανίας, της Ιρλανδίας και της Δανίας, το Συμβούλιο θέσπισε το οριστικό κείμενο της οδηγίας το Δεκέμβριο 1976, στο οποίο περιλαμβάνεται ο εν λόγω κανόνας. Το ότι ο κανόνας του «ενός τρίτου» έχει περιληφθεί στην οδηγία, αποτελεί έκφραση της φροντίδας του Συμβουλίου να συμβιβάσει δύο αντιτιθέμενους στόχους, αλλά ίσης σημασίας. Η έννοια των περιστασιακών ελέγχων εκφράζει την πρόθεση να παρεμποδίζονται κατά το λιγότερο δυνατό οι ανταλλαγές στον τομέα αυτό, ενώ ο κανόνας του «ενός τρίτου» εκφράζει τη μέριμνα μείωσης των κινδύνων που συνεπάγονται οι νέες διατάξεις που θέσπισε η Κοινότητα. Επιπλέον, όσον αφορά την εφαρμογή των νέων κανόνων ελέγχου, έχει οριστεί με κοινή συμφωνία μεταβατική περίοδος τεσσάρων ετών.

Η Επιτροπή επεκτείνεται επί μακρόν στους κινδύνους που συνεπάγεται το εμπόριο φυτών και υπογραμμίζει ειδικότερα ότι ο έλεγχος από το κράτος μέλος εισαγωγής αποτελεί μόνο «δεύτερη επίσκεψη», που σκοπό έχει να εξακριβώσει αν ο έλεγχος του κράτους αποστολής ήταν αποτελεσματικός. Πάντως, στο δεύτερο αυτό έλεγχο προστίθεται ο συμπληρωματικός έλεγχος, που επιτρέπει τη διάγνωση μόλυνσης, η οποία ούτε είχε εμφανιστεί ούτε και μπορούσε να διαπιστωθεί κατά τη στιγμή του πρώτου ελέγχου από το κράτος εξαγωγής. Επομένως, δεν πρόκειται απλώς για διπλό έλεγχο κατά την έννοια ότι ο ίδιος έλεγχος διενεργείται δυο φορές, αλλά το σύστημα δικαιολογείται από το γεγονός ότι πρόκειται για διολογικές ουσίες.

Επιπλέον, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι κατ' αντίθεση προς τα προϊόντα τα οποία, όπως ο οίνος, προκαλούν, όταν είναι χαμηλής ποιότητας ή μολυσμένα, ζημίες

που περιορίζονται στα ίδια τα προϊόντα ή στους καταναλωτές των προϊόντων αυτών, οι συνέπειες των ασθενειών των φυτών δεν περιορίζονται σε καμιά περίπτωση στα προϊόντα που προσβάλλονται από τις εν λόγω ασθένειες. Εξάλλου, όπως φαίνεται σαφώς από τον όρο «ασθένεια που υπόκειται σε καραντίνα», πρόκειται για επιφυτίες που εξαπλώνονται πολύ γρήγορα και μπορούν να προκαλέσουν καταστροφικές ζημίες.

Όσον αφορά την αρχή της αναλογικότητας, η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ του προβλήματος της αναλογικότητας του κανόνα δικαίου και του προβλήματος της εφαρμογής του, πράγμα που δεν έκαναν ούτε η προσφεύγουσα ούτε το Verwaltungsgericht, προσπαθώντας να εφαρμόσουν οι ίδιοι διάταξη του Δικαστηρίου που αφορούσε την παράνομη εφαρμογή μέτρων ελέγχου κοινοτικού δικαίου στη θέσπιση κανόνων ελέγχου κοινοτικού δικαίου.

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι σε περίπτωση που θα γινόταν δεκτός ο συλλογισμός της προσφεύγουσας που στηρίζεται στη διάταξη του Δικαστηρίου στην υπόθεση 42/82 R, θα πρέπει επίσης να γίνει δεκτό να θεωρούνται παράνομες και οι διατάξεις στον αμπελοοινικό τομέα, οι οποίες επιβάλλουν στα κράτη μέλη να μεριμνούν για την τήρηση του κοινοτικού δικαίου και οι οποίες δεν προβλέπουν κανέναν περιορισμό των ελέγχων σε 15 % των παρτίδων.

Η Επιτροπή αναφέρεται, στη συνέχεια, στην απόφαση της 22ας Μαρτίου 1983 (Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, 42/82, Συλλογή 1983, σ. 1013), κατά την οποία οι έλεγχοι που διενεργούνται πρέπει να είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν πρέπει να δημιουργούν εμπόδια στις εισαγωγές, τα οποία είναι δυσανάλογα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Επί του σημείου αυτού, παραπέμπει στις παρατηρήσεις της ως προς την αναγκαιότητα του επίδικου μέτρου και προσθέτει ότι το εν λόγω μέτρο δεν δημιουργεί δυσανάλογα εμπόδια στις συναλλαγές σε βάρος των ενδιαφερομένων επιχειρηματικών κύκλων, αλλά ότι η οδηγία 77/93 συνιστά μάλλον ένα πρώτο βήμα για την κατάργηση των εμποδίων αυτών. Αν δεν υπήρχε η οδηγία, θα εφαρμοζόταν ακόμη η διεθνής σύμβαση, χωρίς περιορισμό ως προς τη μορφή των ελέγχων.

Η Επιτροπή σημειώνει εξάλλου ότι ούτε η προσφεύγουσα ούτε το παραπέμπον δικαστήριο πρόβαλαν και το ελάχιστο επιχείρημα για να στηρίξουν το δυσανάλογο χαρακτήρα του «κανόνα του ενός τρίτου». Επιπλέον, όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας, η Επιτροπή τονίζει ότι ο εν λόγω κανόνας επιτρέπει ακριβώς να αποφεύγονται έλεγχοι αδικαιολόγητης συχνότητας. Κατά την Επιτροπή, δεν υπάρχει καμία ένδειξη που να επιτρέπει να λεχθεί ότι ο έλεγχος που πράγματι διενεργείται μπορεί να θεωρηθεί ότι αντιβαίνει προς το άρθρο 30, όπως συμβαίνει στην περίπτωση, για παράδειγμα, ελέγχων που έχουν αδικαιολόγητη διάρκεια.

Τέλος, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι το άρθρο 11, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 77/93 δεν παραβιάζει ούτε και την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Η επιταγή της ίσης μεταχειρίσεως για τα προϊόντα που προέρχονται από διάφορα κράτη μέλη διατυπώνεται ρητά στο άρθρο 11, παράγραφος 3, τελευταία περίοδος.

IV — Προφορική διαδικασία

Κατά τη συνεδρίαση της 14ης Δεκεμβρίου 1983, η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, εκπροσωπούμενη από τον G. Meier, ο καθού στην κύρια δίκη, εκπροσωπούμενος από τον W. Mobis, το Συμβούλιο εκπροσωπούμενο από τον B. Schloh και η Επιτροπή εκπροσωπούμενη από τον J. Grünwald ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους.

Κατά τη συνεδρίαση η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη υπογράμμισε ότι η προαναφερθείσα διάταξη του Δικαστηρίου στην υπόθεση 42/82 R και ο συντελεστής 15 % που υποδηλώνει το ποσοστό επιτρεπτού ελέγχου δεν έχει καμία σημασία για την παρούσα υπόθεση. Αντίθετα, αυτό που έχει σημασία είναι ότι η επίδικη κανονιστική ρύθμιση που αφορά 1/3 των παρτίδων είναι υπερβολική και δεν είναι αναγκαία κατά την έννοια του άρθρου 36. Θεσπίζοντας την κανονιστική αυτή ρύθμιση το Συμβούλιο υπερέβη την κανονική νομοθετική του εξουσία.

Ο γενικός εισαγγελέας ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 1ης Φεβρουαρίου 1984.

Σκεπτικό

1 Με διάταξη της 18ης Ιανουαρίου 1983, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 10 Μαρτίου του ίδιου έτους, το Verwaltungsgericht της Κολωνίας υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν, το μεν πρώτο, το κύρος του άρθρου 11, παράγραφος 3, προτελευταία και τελευταία περίοδος, της οδηγίας 77/93 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976, περί των μέτρων προστασίας κατά της εισαγωγής στα κράτη μέλη οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 3), το δε δεύτερο, την ερμηνεία του άρθρου 36 της Συνθήκης.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο προσφυγής, την οποία άσκησε η εταιρεία Rewe-Zentrale AG, Κολωνία, εισαγωγέας, μεταξύ άλλων, φρούτων και γεωμήλων καταγωγής άλλων κρατών μελών και με την οποία ζητεί να διαπιστωθεί ότι το Landwirtschaftskammer Rheinland (Γεωργικό Επιμελητήριο της Ρηνανίας) δεν δικαιούται, κατά την εισαγωγή των εν λόγω προϊόντων, να προβαίνει σε φυτοϋγειονομικούς ελέγχους μέχρις 1/3 των αποστολών, όπως προβλέπει το Pflanzenbeschauverordnung (κανονιστική απόφαση περί φυτικών ελέγχων) της 15ης Μαρτίου 1982 (BGBl. I, σ. 329).

3 Αφού δέχτηκε επί του σημείου αυτού ότι η γερμανική κανονιστική απόφαση μεταφέρει απλώς στο εθνικό δίκαιο τις διατάξεις του άρθρου 11, παράγραφος 3, της προαναφερόμενης οδηγίας, το Verwaltungsgericht διατύπωσε αμφιβολίες ως προς το κύρος αυτής της διάταξης από την άποψη της αιτιολογίας της και της συμφωνίας της με τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

4 Έτσι, το εθνικό δικαστήριο ανέβαλε την έκδοση οριστικής απόφασης και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«α) (Βάσει του άρθρου 177, παράγραφος 6, της Συνθήκης ΕΟΚ):

Συμβιβάζεται το άρθρο 11, παράγραφος 3 (προτελευταία και τελευταία περίοδος), της οδηγίας 77/93/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976, περί των μέτρων προστασίας κατά της εισαγωγής στα κράτη μέλη οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 3)

αα) με το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΟΚ;

66) με το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ;

6) Σε περίπτωση που η ανωτέρω διάταξη είναι άκυρη (κατά το άρθρο 177, παράγραφος α, της Συνθήκης ΕΟΚ):

Εκτός από εξαιρέσεις, όπως η ύπαρξη ενδείξεων προσβολής του φυτού αυτού από ασθένεια, κατά πόσο δικαιολογούνται στο σημερινό στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου στον τομέα της προστασίας των φυτών φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι του κράτους εισαγωγής κατά την εισαγωγή φρούτων και γεωμήλων (με εξαίρεση τα φυτά προς φύτευση) από ένα κράτος μέλος, κατά την έννοια του άρθρου 36, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, όταν η αποστολή συνοδεύεται από πιστοποιητικό φυτοϋγειονομικού ελέγχου κράτους μέλους;»

5 Πριν δοθεί απάντηση στα ερωτήματα αυτά, πρέπει να εξεταστεί το κανονιστικό πλαίσιο, στο οποίο εντάσσονται οι επίδικες διατάξεις.

6 Σχετικά, πρέπει πρώτον να γίνει δεκτό ότι η προαναφερόμενη οδηγία 77/93, η οποία θεσπίστηκε βάσει των άρθρων 43 και 100 της Συνθήκης, δεν αφορά την οργάνωση του αγώνα στο εσωτερικό των κρατών μελών κατά των οργανισμών που είναι επιβλαβείς για τα φυτά, αλλά επιδιώκει μόνο να ενισχύσει τον αγώνα αυτό με συντονισμένα μέτρα προστασίας κατά την εισαγωγή των εν λόγω οργανισμών στα κράτη αυτά. Επομένως, η οδηγία συνιστά μέτρο μερικής εναρμόνισης.

7 Αφού με τα άρθρα 1 και 2 παρέχονται οι αναγκαίες διευκρινίσεις ως προς το κατά τόπο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και ο ορισμός μερικών χρησιμοποιού-

μενων όρων, τα άρθρα 3 μέχρι 5 είτε υποχρεώνουν είτε επιτρέπουν στα κράτη μέλη να απαγορεύουν την εισαγωγή στο έδαφός τους των οργανισμών, των φυτών και των φυτικών προϊόντων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I μέχρι IV της οδηγίας.

8 Κατά το άρθρο 6, τα κράτη μέλη ορίζουν, τουλάχιστον για την εισαγωγή σε άλλο κράτος μέλος των φυτών, φυτικών προϊόντων και άλλων αντικειμένων που απαριθμούνται στο παράρτημα V (συμπεριλαμβανομένων και ορισμένων νωπών φρούτων και κονδύλων γεωμήλων), ότι τόσο αυτό όσο και η συσκευασία τους και, εφόσον χρειαστεί, τα οχήματα μεταφοράς τους ελέγχονται από τις αρχές προκειμένου να εξασφαλιστεί, κυρίως, ότι δεν έχουν προσβληθεί από τους επιβλαβείς οργανισμούς, των οποίων το κράτος μέλος προορισμού απαγόρευσε την εισαγωγή στο έδαφός του σύμφωνα με τα άρθρα 3 μέχρι 5. Το άρθρο 7 προβλέπει την έκδοση φυτοϋγειονομικού πιστοποιητικού, όταν, βάσει του ελέγχου αυτού, κρίνεται ότι οι όροι αυτοί πληρούνται.

9 Σε αντιστάθμιση του ελέγχου αυτού από τις αρχές του κράτους μέλους αποστολής, το άρθρο 11 της οδηγίας επιβάλλει όρια στους ελέγχους που διενεργούν οι αρχές του κράτους μέλους προορισμού. Με εξαίρεση τον έλεγχο της ταυτότητας των προϊόντων, καθώς και ορισμένες ακριβώς καθορισμένες περιπτώσεις, το εν λόγω κράτος δεν μπορεί να προβλέπει για τα προϊόντα άλλου κράτους μέλους, τα οποία συνοδεύονται από πιστοποιητικό του κράτους αυτού, συστηματικούς ελέγχους ως προς την τήρηση των κανόνων που θεσπίστηκαν κατά τα άρθρα 3 και 5 παρά μόνο αν υπάρχει σοβαρή ένδειξη ότι δεν τηρήθηκε κάποιος από τους κανόνες αυτούς. Για όλες τις άλλες περιπτώσεις το άρθρο 11, παράγραφος 3, προτελευταία περίοδος, ορίζει ότι οι έλεγχοι από τις αρχές «δεν πραγματοποιούνται παρά περιστασιακά με δειγματοληψία». Κατά την τελευταία περίοδο του ίδιου άρθρου, «θεωρούνται σαν περιστασιακοί αν δεν πραγματοποιούνται σε τμήμα ανώτερο του 1/3 των εισαγωγών προελεύσεως δεδομένου κράτους μέλους και αν κατανέμονται διαχρονικά κατά το δυνατό αρμονικότερο τρόπο και στο σύνολο των προϊόντων».

10 Τέλος, το άρθρο 20 της οδηγίας προβλέπει προθεσμία τεσσάρων ετών για τη θέση σε ισχύ των περιορισμών που προβλέπονται ακριβώς με το άρθρο 11, παράγραφος 3, ενώ η προσαρμογή των εθνικών νομοθετικών διατάξεων στις άλλες διατάξεις της οδηγίας πρέπει να γίνει εντός προθεσμίας δύο ετών.

Επί του πρώτου ερωτήματος

11 Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι οι αμφιβολίες του εθνικού δικαστηρίου αφορούν αφενός μεν τη δυνατότητα που προβλέπει η τελευταία περίοδος της παραγράφου 3, να πραγματοποιούνται έλεγχοι μέχρις 1/3 των αποστολών, αφετέρου δε την ύπαρξη ενδεχόμενης αντίφασης μεταξύ της δυνατότητας αυτής και του όρου «περιστασιακά» στην προηγούμενη περίοδο.

12 Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι με την τελευταία περίοδο επιδιώκεται να οριστεί μόνο το ανώτατο όριο του αριθμού των ελέγχων με δειγματοληψία που το Συμβούλιο έκρινε δικαιολογημένο, αν ληφθούν υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά του οικείου τομέα και του παρόντος σταδίου εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου στον εν λόγω τομέα. Υπό το πρίσμα αυτό, η τελευταία περίοδος δεν αντιφάσκει προς την έννοια του περιστασιακού ελέγχου.

Επί της αιτιολογίας της επίδικης διάταξης

13 Κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η έκταση της υποχρέωσης αιτιολόγησης, που καθιερώνεται από το άρθρο 190 της Συνθήκης, εξαρτάται από τη φύση της οικείας πράξης. Όσον αφορά τις πράξεις γενικής εφαρμογής, οι επιταγές του άρθρου 190 τηρούνται εφόσον οι αιτιολογικές σκέψεις αναφέρουν τα ουσιώδη χαρακτηριστικά των μέτρων που ελήφθησαν και δεν είναι δυνατό να αξιώνεται ειδική αιτιολογία όλων των λεπτομερειών που μπορεί να συνεπάγεται το μέτρο αυτό, εφόσον οι λεπτομέρειες αυτές εντάσσονται στο συστηματικό πλαίσιο της συνολικής ρύθμισης. Επομένως, η αιτιολογία της επίδικης οδηγίας πρέπει να εξεταστεί υπό το φως των κριτηρίων αυτών.

14 Οι πρώτες οκτώ αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 77/93 αναφέρουν διεξοδικά ότι η προστασία των φυτών από τους επιβλαβείς οργανισμούς είναι απόλυτα αναγκαία, όχι μόνο για να αποφευχθεί μείωση της παραγωγής, αλλά ακόμη και για να αυξηθεί η παραγωγικότητα της γεωργίας και ότι είναι αναγκαίο να αναδιοργανωθεί η φυτοϋγειονομική επίβλεψη στην Κοινότητα παράλληλα με την προοδευτική κατάργηση των εμποδίων και των ελέγχων στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές. Ως προς το σημείο αυτό, στη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται ότι φυτοϋγειονομικός έλεγχος πραγματοποιείται όχι μόνο στη χώρα αποστολής, αλλά και στη χώρα προορισμού και ότι πρέπει να καταργηθεί προοδευ-

τικά ο δεύτερος από τους ελέγχους αυτούς ενισχύοντας αντίστοιχα τον έλεγχο της χώρας αποστολής.

15 Στη δέκατη πέμπτη και δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη αναγράφεται ότι αν ο φυτοϋγειονομικός έλεγχος που πραγματοποιείται στο κράτος μέλος αποστολής εγγυάται ότι τα προϊόντα είναι απαλλαγμένα επιβλαβών οργανισμών, μπορούν να καταργηθούν οι συστηματικοί έλεγχοι που πραγματοποιούνται στο κράτος μέλος προορισμού, αλλά ότι η κατάργηση αυτή μπορεί να γίνει μόνο προοδευτικά, εφόσον πρέπει πρώτα να εδραιωθεί ορισμένη εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών ως προς την καλή λειτουργία του νέου συστήματος επίβλεψης. Σύμφωνα με τη δέκατη έβδομη, δέκατη όγδοη και δέκατη ένατη αιτιολογική σκέψη, φαίνεται δικαιολογημένο να διατηρηθούν οι συστηματικοί έλεγχοι για περίοδο τεσσάρων ετών, αλλά μετά την εκπνοή της περιόδου αυτής να μην επιτρέπονται πλέον έλεγχοι που πραγματοποιούνται στο κράτος μέλος προορισμού παρά μόνο για ιδιαίτερους λόγους ή υπό μορφή περιστασιακών ελέγχων.

16 Αυτή η εξέταση των αιτιολογικών σκέψεων της οδηγίας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι όχι μόνο η προσωρινή διατήρηση των συστηματικών ελέγχων, αλλά και η αντικατάστασή τους από περιστασιακούς ελέγχους αιτιολογούνται πλήρως. Ακόμη και αν οι αιτιολογικές σκέψεις δεν περιέχουν καμιά ειδική αιτιολογία ως προς το ανώτατο όριο που προβλέπει το άρθρο 11, παράγραφος 3, τελευταία περίοδος, το ανώτατο αυτό όριο εντάσσεται στο συστηματικό πλαίσιο του συνόλου των εν λόγω διατάξεων και δεν τελεί καθόλου σε αντίφαση με την αιτιολογία των διατάξεων αυτών. Επομένως πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αιτιολογία είναι επαρκής και επί του σημείου αυτού.

Επί της συμφωνίας με το άρθρο 30 της Συνθήκης

17 Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη προβάλλει σχετικά με τις παρατηρήσεις που υπέβαλε στο Δικαστήριο, ότι οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται στο κράτος μέλος προορισμού συνιστούν μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης και ότι οι έλεγχοι κατ' αναλογία 1/3 δεν δικαιολογούνται βάσει του άρθρου 36, αν ληφθεί υπόψη ο έλεγχος που πραγματοποιούν οι αρχές του κράτους μέλους αποστολής.

18 Καίτοι αληθεύει, όπως υπογράμμισε η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της, ότι τα άρθρα 30 μέχρι 36 της Συνθήκης αφορούν κυρίως τα μονομερή μέτρα των κρατών μελών, εντούτοις και τα κοινοτικά όργανα υποχρεούνται επίσης να

σέβονται την ελευθερία των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, θεμελιώδη αρχή της κοινής αγοράς.

19 Πάντως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επίδικη οδηγία δεν αποβλέπει καθόλου στην παρεμπόδιση των ανταλλαγών αυτών. Αντίθετα, επιδιώκει την προοδευτική κατάργηση των μέτρων, τα οποία έλαβαν μονομερώς τα κράτη μέλη και τα οποία τότε δικαιολογούνταν κατ' αρχήν βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 8ης Ιουλίου 1975 σε απάντηση προδικαστικού ερωτήματος που υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ των ίδιων διαδίκων στην κύρια δίκη (υπόθεση 4/75, Slg. 1975, σ. 843). Συγχρόνως, η οδηγία επιδιώκει να ενισχύσει, προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας, την προστασία της γεωργικής παραγωγής από τις σημαντικές ζημίες που μπορούν να προκαλέσουν οι επιβλαβείς οργανισμοί.

20 Στο πλαίσιο της άσκησης αυτής των εξουσιών που παρέχουν στο κοινοτικά όργανα τα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης, πρέπει κατ' ανάγκη να αναγνωριστεί στα όργανα αυτά περιθώριο εκτίμησης, όσον αφορά κυρίως τη δυνατότητα να προβαίνουν στην εναρμόνιση κατά στάδια και να απαιτούν μόνο την προοδευτική κατάργηση των μονομερών μέτρων που έχουν λάβει τα κράτη μέλη. Ενόψει των ιδιαιτεροτήτων του θέματος αυτού, όπως εκτίθενται στις προαναφερθείσες αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας, καθώς και της σε πολύ μικρό βαθμό εναρμόνισης που έγινε μέχρι τώρα, δεν απεδείχθη καθόλου ότι το Συμβούλιο, επιτρέποντας με την επίδικη διάταξη, ελέγχους με δειγματοληψία μέχρι ποσοστού $^1/_3$ των αποστολών, υπερέβη τα όρια της εξουσίας του εκτίμησης.

21 Επομένως, στο πρώτο ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι από την εξέταση των επίδικων διατάξεων δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος τους.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

22 Ενόψει της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο ερώτημα, το δεύτερο ερώτημα δεν έχει πλέον αντικείμενο.

Επί των δικαστικών εξόδων

23 Τα έξοδα, στα οποία υποβλήθηκαν η ιρλανδική κυβέρνηση, καθώς και το Συμβούλιο και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το Verwaltungsgericht της Κολωνίας, με διάταξη της 18ης Ιανουαρίου 1983, αποφαίνεται:

Από την εξέταση του άρθρου 11, παράγραφος 3, προτελευταία και τελευταία περίοδος, της οδηγίας 77/93 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976, περί των μέτρων προστασίας κατά της εισαγωγής στα κράτη μέλη οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα, δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος των διατάξεων αυτών.

Galmot Mackenzie Stuart

Due Everling Κακούρης

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 29 Φεβρουαρίου 1984.

Κατ' εντολή
του γραμματέα

H. A. Rühl

Κύριος υπάλληλος διοικήσεως

Ο πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

Y. Galmot