ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 27ης Μαρτίου 2001 [1]

1. Η απόφαση 98/653/ΕΚ της Επιτροπής, της 18ης Νοεμβρίου 1998, σχετικά με επείγοντα μέτρα που κατέστησαν αναγκαία από την επέλευση της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών στην Πορτογαλία [2], προβλέπει ιδίως στο άρθρο 4 ότι:

«Η Πορτογαλία διασφαλίζει ότι, μέχρι την 1η Αυγούστου 1999, τα κάτωθι δεν αποστέλλονται από το έδαφός της σε άλλα κράτη μέλη ή σε τρίτες χώρες, όταν προέρχονται από βοοειδή που έχουν σφαγεί στην Πορτογαλία:

α) κρέας·

β) προϊόντα τα οποία ενδέχεται να εισέλθουν στην ανθρώπινη ή την ζωική τροφική αλυσίδα·

γ) υλικά τα οποία προορίζονται για χρήση σε καλλυντικά ή φαρμακευτικά ή ιατροτεχνολογικά προϊόντα.»

2. Αυτή η απόφαση στηρίζεται στη Συνθήκη ΕΚ, στην οδηγία 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 [3], όπως τροποποιήθηκε για τελευταία φορά με την οδηγία 92/118/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1992 [4], και ιδίως το άρθρο 10, παράγραφος 4, καθώς και την οδηγία 89/662/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 1989, σχετικά με τους κτηνιατρικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς [5], όπως τροποποιήθηκε για τελευταία φορά με την οδηγία 92/118, και ιδίως το άρθρο 9.

3. Στο προοίμιο της αποφάσεως 98/653 γίνεται ιδίως αναφορά:

— στην εμφάνιση 66 περιστατικών σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (στο εξής: ΣΕΒ) στην Πορτογαλία μεταξύ της 1ης Ιανουαρίου 1998 και της 14ης Οκτωβρίου 1998, ήτοι μια συχνότητα εμφανίσεως της ΣΕΒ υπολογιζόμενη κατά τους τελευταίους δώδεκα μήνες σε 105,6 περιπτώσεις ανά εκατομμύριο ζώων ηλικίας άνω των 2 ετών

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ L 311, σ. 23.

3 — ΕΕ L 224, σ. 29.

4 — ΕΕ 1993, L 62, σ. 49.

5 — ΕΕ L 395, σ. 13.

(δεύτερη αιτιολογική σκέψη) και ιδιαίτερα στην έντονη αύξηση της εμφανίσεως περιστατικών από τον Ιούνιο του 1998 (τρίτη αιτιολογική σκέψη)·

— στο γεγονός ότι η αποστολή που πραγματοποίησε η υπηρεσία της Επιτροπής για την κτηνιατρική και φυτοϋγειονομική επιθεώρηση και έλεγχο κατά την περίοδο από 28 Σεπτεμβρίου έως 2 Οκτωβρίου 1998 επιβεβαίωσε τις διαπιστώσεις των προηγούμενων αποστολών και παρατηρήθηκε ότι, παρά τη γενική βελτίωση που επετεύχθη, εξακολουθούσαν να υφίστανται ορισμένες ελλείψεις ως προς την εφαρμογή των μέτρων για τον έλεγχο των παραγόντων κινδύνου της ΣΕΒ (τρίτη αιτιολογική σκέψη).

4. Το άρθρο 2 της αποφάσεως απαγορεύει επίσης να εξάγονται σε άλλα κράτη μέλη και σε τρίτες χώρες ζώντα βοοειδή και έμβρυα βοοειδών, κρεατάλευρα, οστεάλευρα και κρεατοστεάλευρα προελεύσεως θηλαστικών.

5. Το άρθρο 13 της αποφάσεως προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία εφαρμόζει ένα πρόγραμμα με σκοπό να αποδείξει την αποτελεσματική συμμόρφωση προς όλη τη σχετική κοινοτική νομοθεσία στον τομέα του εντοπισμού και της καταχωρίσεως των ζώων, της ανακοινώσεως των ζωονόσων, της επιδημιολογικής επιτηρήσεως της μεταδοτικής σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας (ΜΣΕ) και προς όλη τη λοιπή κοινοτική νομοθεσία για την προστασία από τη ΣΕΒ. Υποχρεούνταν επίσης να καταρτίσει ένα πρόγραμμα με στόχο να αποδείξει την αποτελεσματική συμμόρφωση με την απόφαση και με τα σχετικά εθνικά μέτρα για την προστασία από τη ΣΕΒ.

6. Βάσει του άρθρου 14 της αποφάσεως, η Πορτογαλική Δημοκρατία οφείλει να διαβιβάζει στην Επιτροπή κάθε τέσσερις εβδομάδες έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των μέτρων προστασίας κατά των ΜΣΕ σύμφωνα με τις κοινοτικές και εθνικές διατάξεις καθώς και με τα αποτελέσματα των προγραμμάτων τα οποία αφορά το άρθρο 13.

7. Το άρθρο 15 προβλέπει επίσης ότι «η Επιτροπή διενεργεί επιτόπιους κοινοτικούς ελέγχους στην Πορτογαλία με στόχο:

α) να εξακριβώσει την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας απόφασης, ιδίως σε σχέση με την εφαρμογή των επίσημων ελέγχων·

β) να εξετάσει την εξέλιξη του αριθμού των κρουσμάτων της νόσου, την αποτελεσματική επιβολή των σχετικών εθνικών μέτρων και για να διεξαγάγει μελέτη εκτίμησης του κινδύνου στην οποία αποδεικνύεται εάν έχουν ληφθεί τα κατάλληλα μέτρα για τη διαχείριση του οποιουδήποτε κινδύνου.»

8. Το άρθρο 16 έχει ως εξής:

«1. Η παρούσα απόφαση αναθεωρείται το αργότερο εντός 18 μηνών από την έγκρισή της, εν αναμονή συνολικής εξέτασης της κατάστασης, ιδίως εν όψει της εξέλιξης του αριθμού των κρουσμάτων της νόσου και της αποτελεσματικής επιβολής των σχετικών μέτρων, και βάσει νέων επιστημονικών πληροφοριών.

2. [...]

3. Κατά περίπτωση, η παρούσα απόφαση τροποποιείται, κατόπιν διαβουλεύσεων με την αρμόδια επιστημονική επιτροπή, σύμφωνα με τη διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 17 της οδηγίας 89/662/ΕΟΚ.»

9. Η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν άσκησε προσφυγή ακυρώσεως κατά της αποφάσεως 98/653.

10. Την 28η Ιουλίου 1999, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 1999/517/ΕΚ για τροποποίηση της αποφάσεως 98/653 σχετικά με επείγοντα μέτρα που κατέστησαν αναγκαία από την επέλευση της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών στην Πορτογαλία [6].

11. Το άρθρο 1, σημείο 2, της αποφάσεως αυτής ορίζει ότι:

«Στο άρθρο 4, η φράση "1η Αυγούστου 1999" αντικαθίσταται από τη φράση "1η Φεβρουαρίου 2000".»

12. Κατ' αυτής της διατάξεως, με την οποία παρατείνεται κατά έξι μήνες η ισχύς της απαγορεύσεως του άρθρου 4 της αποφάσεως 98/653, στρέφεται η υποβληθείσα στην κρίση μας προσφυγή ακυρώσεως που άσκησε η Πορτογαλική Δημοκρατία στις 4 Οκτωβρίου 1999.

13. Σημειωτέον ότι η κρίση αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο μιας ερήμην διαδικασίας.

14. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν κατέθεσε υπόμνημα αντικρούσεως εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η Πορτογαλική Δημοκρατία επικαλέστηκε τα εκ των άρθρων 38 του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου και 94 του Κανονισμού Διαδικασίας δικαιώματά της και ζήτησε όπως το Δικαστήριο κάνει δεκτά τα αιτήματά της.

6 — ΕΕ L 197, σ. 45.

15. Για να μπορέσει όμως το Δικαστήριο να πράξει αναλόγως, πρέπει επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 94, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, να εξετάσει προηγουμένως το παραδεκτό της προσφυγής και να εξακριβώσει αν τηρήθηκαν οι διατυπώσεις και αν τα αιτήματα της προσφεύγουσας είναι βάσιμα.

16. Δεν μπορεί επομένως να τεθεί ζήτημα επικλήσεως οποιουδήποτε τεκμηρίου αξιοπιστίας υπέρ των ισχυρισμών της προσφεύγουσας.

17. Πράγματι, η ερήμην διαδικασία πόρρω απέχει από το να διευκολύνει το έργο του δικαστή, αντίθετα, το περιπλέκει διότι, ελλείψει αμφισβητήσεως εκ μέρους του καθού ως προς τη βασιμότητα των ισχυρισμών του προσφεύγοντος, εναπόκειται σε εκείνον αποκλειστικά να διερευνήσει τις αντιρρήσεις που μπορεί να προσκρούουν στους λόγους ακυρώσεως της προσφυγής.

18. Εν προκειμένω, με την προσφυγή της, η οποία είναι παραδεκτή, η Πορτογαλική Δημοκρατία προβάλλει τέσσερις λόγους προς στήριξη του αιτήματος ακυρώσεως. Υποστηρίζει ότι η απόφαση δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη ως προς την πραγματική και νομική της βάση, ότι παραβιάζει τον υγειονομικό κώδικα του Διεθνούς Γραφείου Επιζωοτιών (ΔΓΕ), ότι εκδόθηκε κατά παράβαση των δικονομικών επιταγών, ότι αντιβαίνει στην ορθή διοικητική πρακτική και, τέλος, ότι παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Ας τους εξετάσουμε διαδοχικά, και με αυτή τη σειρά, προκειμένου να ελέγξουμε το βάσιμο.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως

19. Όσον αφορά τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι επείγοντα μέτρα όπως η απαγόρευση που επιβάλλει το άρθρο 4 της αποφάσεως 98/653, στο μέτρο που εισάγουν εξαιρέσεις στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, μπορούν να θεσπιστούν μόνον αν αποδεικνύεται ότι η λήψη τους είναι πράγματι αναγκαία.

20. Κατά τη γνώμη της, η δυνάμει της αποφάσεως 1999/517 παράταση κατά έξι μήνες της ισχύος της απαγορεύσεως δεν αποτελεί τέτοια περίπτωση.

21. Επιβάλλεται, συναφώς, να ληφθούν υπόψη το γεγονός ότι το 1998 η Πορτογαλική Δημοκρατία, με 105,6 περιστατικά ΣΕΒ ανά εκατομμύριο ζώων ηλικίας άνω των δύο ετών, έπρεπε να καταταγεί, βάσει των κριτηρίων που έχει θέσει το ΔΓΕ, μεταξύ των χωρών που παρουσιάζουν χαμηλό ποσοστό κρουσμάτων ΣΕΒ, καθώς και το γεγονός ότι η Πορτογαλική Κυβέρνηση είχε λάβει, από εκείνη την εποχή, μέτρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της ΣΕΒ.

22. Η προσφυγή αναφέρεται επίσης στις εκθέσεις οι οποίες καταρτίστηκαν κατόπιν των διαφόρων αποστολών που διενήργησε στην Πορτογαλία το Γραφείο Τροφίμων και Κτηνιατρικών Θεμάτων της Κοινότητας, από τις οποίες προκύπτει ότι, ενώ η κατά-

σταση το 1998 δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί πολύ ικανοποιητική, το 1999 παρουσίασε ιδιαίτερα αισθητή βελτίωση, καθώς τα προβλεπόμενα από το κοινοτικό δίκαιο μέτρα εφαρμόστηκαν με επιμέλεια και οι συστάσεις των εμπειρογνωμόνων ελήφθησαν ορθά υπόψη.

23. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί το γεγονός ότι η τελευταία αποστολή που πραγματοποιήθηκε πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, ήτοι κατά την περίοδο από 14 έως 18 Ιουνίου 1999, επισήμανε ορισμένες βελτιώσεις που έπρεπε ακόμη να γίνουν, πλην όμως φρονεί ότι οι βελτιώσεις αυτές αφορούσαν μόνο λεπτομέρειες.

24. Μεταξύ 1998 και 1999 η κατάσταση μεταβλήθηκε εξ ολοκλήρου, ούτως ώστε, και αν ακόμη η απόφαση 98/653 μπορούσε να θεωρηθεί δικαιολογημένη, η κατά έξι μήνες παράταση της ισχύος της απαγορεύσεως με την απόφαση 1999/517 ήταν εντελώς αδικαιολόγητη.

25. Ας μου επιτραπεί να αναφέρω ευθύς αμέσως ότι αυτή η επιχειρηματολογία δεν με πείθει και τούτο για διαφόρους λόγους. Πριν τους εκθέσω είναι σκόπιμο να διευκρινίσω εξ αρχής ότι στα πλαίσια της παρούσας προσφυγής δεν τίθεται ζήτημα εξετάσεως του βασίμου της αποφάσεως 98/653.

26. Η απόφαση αυτή δεν προσβλήθηκε εγκαίρως από την Πορτογαλική Δημοκρατία και σήμερα η νομιμότητά της πρέπει να θεωρείται δεδομένη. Το μόνο ζήτημα που εναπόκειται σε εμάς να εξετάσουμε είναι το αν η κατά έξι μήνες παράταση της ισχύος της απαγορεύσεως που δόθηκε με την απόφαση 1999/517 είναι αιτιολογημένη πραγματικώς και νομικώς.

27. Η επιχειρηματολογία της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως εκκινεί από μια διαπίστωση που δεν είναι ακριβής. Ισχυρίζεται ότι, σύμφωνα με τα κριτήρια που όρισε το ΔΓΕ, η Πορτογαλία αποτελούσε περιοχή με χαμηλό ποσοστό κρουσμάτων της ΣΕΒ τόσο το 1998 όσο και το 1999.

28. Αν όμως ανατρέξουμε στα διαδοχικά κείμενα του κώδικα υγιεινής των ζώων που έχει καταρτίσει η οργάνωση αυτή, θα διαπιστώσουμε ότι το 1998 ο εν λόγω κώδικας δεν περιείχε ακόμη τις περιοχές που παρουσιάζουν χαμηλό ποσοστό κρουσμάτων, ούτε εξάλλου και εκείνες που παρουσιάζουν υψηλό ποσοστό κρουσμάτων, αφού οι ορισμοί αυτοί τελούσαν ακόμη υπό μελέτη. Το κείμενο του κώδικα στο οποίο συμπεριελήφθησαν για πρώτη φορά οι ορισμοί αυτοί είναι εκείνο του 1999.

29. Προκειμένου να θεωρηθεί ότι μια περιοχή παρουσιάζει χαμηλό ποσοστό κρουσμάτων πρέπει, πέραν των άλλων προϋποθέσεων, να έχουν σημειωθεί εντός αυτής κατά τους τελευταίους δώδεκα μήνες λιγότερα από 100 περιστατικά ΣΕΒ ανά εκατομμύριο ζώων ηλικίας άνω των 2 ετών. Για να θεωρηθεί μια περιοχή υψηλού ποσοστού κρουσμάτων πρέπει, μεταξύ άλλων, ο αριθμός των περιστατικών ΣΕΒ ανά εκατομμύριο ζώων ηλικίας άνω των 2 ετών να υπερβαίνει, για την ίδια περίοδο, τα 100.

30. Δεν επιδέχεται επομένως αμφισβήτηση το γεγονός ότι η Πορτογαλία δεν μπορούσε να θεωρηθεί περιοχή που παρουσιάζει

χαμηλό ποσοστό κρουσμάτων ούτε το 1998, ελλείψει ορισμού, ούτε το 1999, διότι το έτος αυτό ο αριθμός των περιστατικών ΣΕΒ ανά εκατομμύριο ζώων — αριθμός που δεν αμφισβητείται — ανήλθε στα 211 (βλ. την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της προσβαλλομένης αποφάσεως).

31. Στη συνέχεια υποστηρίχθηκε ότι από τις εκθέσεις σχετικά με τις αποστολές που διεξήχθησαν κατά τις περιόδους από 22 Φεβρουαρίου έως 3 Μαρτίου 1999 και από 14 έως 18 Ιουνίου του ίδιου έτους προέκυπτε μια ικανοποιητική κατάσταση, με την επιφύλαξη ορισμένων λεπτομερειών που απέμεναν να διευθετηθούν.

32. Φαίνεται όμως είτε ότι η Επιτροπή και η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν διέθεταν τις ίδιες εκθέσεις είτε, το πιθανότερο, ότι δεν αντιλαμβάνονται κατά τον ίδιο τρόπο τι συνιστά λεπτομέρεια και τι όχι.

33. Η έκτη αιτιολογική σκέψη της προσβαλλομένης αποφάσεως αναφέρεται, συγκεκριμένα, στο γεγονός ότι από τις εν λόγω αποστολές, καθώς και από μια άλλη που διεξήχθη από τις 19 έως τις 23 Απριλίου, για την οποία η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν κάνει την παραμικρή νύξη, «προέκυψε το συμπέρασμα ότι ασκήθηκαν σοβαρές προσπάθειες και επιτεύχθηκε σημαντική πρόοδος στην εφαρμογή μέτρων διαχείρισης του κινδύνου σε σύντομο χρονικό διάστημα, παρά το γεγονός ότι δεν υπήρξε επαρκής εφαρμογή όλων των μέτρων».

34. Αναγνωρίζω ευχαρίστως στην Πορτογαλική Κυβέρνηση το δικαίωμα να θεωρεί ότι, λαμβανομένης υπόψη της αρχικής καταστάσεως, με την πρόοδο την οποία κατέγραψαν οι αποστολές αυτές επετεύχθη το κύριο μέρος του αποτελέσματος που αναμενόταν από τις πορτογαλικές αρχές και ότι οι όποιες προσπάθειες απέμεναν να καταβληθούν μπορούσαν να θεωρηθούν ήσσονος σημασίας σε σχέση με ό,τι είχε ήδη επιτευχθεί. Αυτό όμως δεν μεταβάλλει το γεγονός ότι το αποτέλεσμα στο οποίο κατέληξαν δεν ήταν ακόμη αυτό που αναμενόταν από εκείνες.

35. Με εκπλήσσει πάντως η αισιοδοξία την οποία επιδεικνύει η Πορτογαλική Κυβέρνηση.

36. Συγκεκριμένα, η έκθεση που καταρτίστηκε κατόπιν της αποστολής της περιόδου από 22 Φεβρουαρίου έως 3 Μαρτίου 1999, μολονότι επισημαίνει μια πολύ εμφανή βελτίωση τόσο σε επίπεδο θεσπίσεως νομοθεσίας όσο και σε επίπεδο εφαρμογής της, κάνει αναφορά στην πρόοδο που πρέπει να σημειωθεί όσον αφορά τη συμμόρφωση προς την απαγόρευση των εξαγωγών (ανεπαρκείς και κακώς οργανωμένοι οδικοί έλεγχοι), την απόσυρση υλικών ειδικών κινδύνων, τη συμμόρφωση με την απαγόρευση χρήσης κρεαταλεύρων (έλλειψη ελέγχων σε επίπεδο γεωργικών εκμεταλλεύσεων) και τους ελέγχους των κινήσεων των ζώων (διαφορές ανάμεσα στη γέννηση του ζώου και στη σήμανσή του, προβλήματα σε επίπεδο εντοπισμού των κλάσεων των ζώων).

37. Στη συνοπτική έκθεση σχετικά με την αποστολή του Γραφείου Τροφίμων και Κτηνιατρικών Θεμάτων που διεξήχθη στην Πορτογαλία από τις 19 έως τις 23 Απριλίου 1999 ενόψει του ελέγχου των εγκαταστάσεων νωπών κρεάτων (οδηγία 64/433/ΕΟΚ του

Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964, περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων, ΕΕ Β 121, σ. 2012) και των συναλλαγών νωπών κρεάτων (οδηγία 89/662) αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι, ενώ οι εγκαταστάσεις μη εγκεκριμένων νωπών κρεάτων λειτουργούν παράνομα, οι αρμόδιες αρχές, οι οποίες είναι απόλυτα ενημερωμένες για την κατάσταση, δεν έχουν λάβει μέτρα για την αντιμετώπισή της, ότι υπάρχουν σοβαρές παραλείψεις όσον αφορά την υγιεινή των σφαγίων και ότι ο εντοπισμός των ζώων δεν συνάδει με τις επιταγές της κοινοτικής νομοθεσίας.

38. Οι διάφορες αυτές παραλείψεις φαίνονται τόσο σοβαρές στους συντάκτες της εκθέσεως ώστε συνιστούν στην Επιτροπή να μελετήσει σοβαρά την προοπτική να κινήσει διαδικασία κατά της Πορτογαλικής Δημοκρατίας προκειμένου να διαπιστωθεί η μη τήρηση εκ μέρους της τελευταίας πολλών διατάξεων της κοινοτικής νομοθεσίας.

39. Η έκθεση που καταρτίστηκε κατόπιν της αποστολής που πραγματοποιήθηκε μεταξύ 14 και 18 Ιουνίου 1999 δεν κάνει πια λόγο για σοβαρές παραλείψεις, τονίζει όμως ότι δεν είναι ακόμη δυνατό να εκτιμηθεί πραγματικά αν τα μέτρα που θέσπισαν οι πορτογαλικές αρχές, κατόπιν των συστάσεων που περιείχαν οι προηγούμενες εκθέσεις, εφαρμόστηκαν καταλλήλως και αν επέφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

40. Ας γίνει αντιληπτό ότι στόχος μου ουδόλως είναι να υποτιμήσω τις ενέργειες των πορτογαλικών αρχών. Πρέπει ωστόσο να επισημάνω ότι στην έκτη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 98/653 αναφερόταν ρητώς ότι «η απαγόρευση της αποστολής βοοειδών *δύναται να είναι χρονικά περιορισμένη* [7], υπό τον όρον ότι από την αξιολόγηση του κινδύνου που πραγματοποιείται με βάση τα πορίσματα αποστολής του Γραφείου Τροφίμων και Κτηνιατρικών Θεμάτων, στην οποία λαμβάνεται υπόψη η εξέλιξη της ασθένειας, προκύπτει ότι έχουν ληφθεί τα δέοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των τυχόν κινδύνων και ότι τηρούνται και εφαρμόζονται αποτελεσματικά τα σχετικά κοινοτικά και εθνικά μέτρα». Στην πέμπτη και στην έκτη αιτιολογική σκέψη της προσβαλλομένης αποφάσεως όμως η Επιτροπή επισήμανε τόσο ότι, μεταξύ 1998 και 1999, ο αριθμός των περιστατικών ανά εκατομμύριο ζώων ηλικίας άνω των 2 ετών αυξήθηκε από 105,6 σε 211 όσο και ότι οι εκθέσεις των πραγματοποιηθεισών αποστολών δεν έκαναν λόγο για μια κατάσταση απόλυτα ελεγχόμενη, καθόσον «από τις αποστολές αυτές προέκυψε το συμπέρασμα ότι ασκήθηκαν σοβαρές προσπάθειες και επιτεύχθηκε σημαντική πρόοδος στην εφαρμογή μέτρων διαχείρισης του κινδύνου σε σύντομο χρονικό διάστημα, παρά το γεγονός ότι δεν υπήρξε επαρκής εφαρμογή όλων των μέτρων». Κατόπιν αυτού, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή μπόρεσε να παραθέσει πειστικά επιχειρήματα προκειμένου να αιτιολογήσει την παράταση της ισχύος της απαγορεύσεως κατά έξι επιπλέον μήνες.

41. Αναφέρω τέλος, μολονότι η παρατήρηση αυτή δεν είναι σχετική προς την εξέταση της νομιμότητας της προσβαλλομένης αποφάσεως κατά τον χρόνο εκδόσεώς της, ότι η απόφαση 2000/104/ΕΚ της Επιτροπής, της 31ης Ιανουαρίου 2000, για τροποποίηση της απόφασης 98/653 σχετικά με επείγοντα μέτρα που κατέστησαν αναγκαία από την

7 — Η υπογράμμιση δική μου.

επέλευση της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (ΣΕΒ) στην Πορτογαλία [8], υποχρέωνε την Επιτροπή, λαμβανομένου υπόψη ότι δεν πληρούνταν ακόμη οι προϋποθέσεις επαναλήψεως των πορτογαλικών εξαγωγών βοείου κρέατος, να καταργήσει το έως την 1η Φεβρουαρίου 2000 όριο ισχύος της απαγορεύσεως εξαγωγών. Ο πρώτος λόγος ακυρώσεως της Πορτογαλικής Δημοκρατίας πρέπει επομένως, κατά την γνώμη μου, να απορριφθεί.

Επί του δεύτερου λόγου ακυρώσεως

42. Όσον αφορά τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως που προβάλλει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, επιβάλλεται να γίνει μια παρατήρηση αρχής. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση, ισχυριζόμενη ότι παραβιάστηκε ο κώδικας υγιεινής των ζώων του ΔΓΕ, αφήνει να εννοηθεί ότι η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να συμμορφωθεί προς τον κώδικα αυτό. Τούτο όμως χρήζει αποδείξεως.

43. Κατά τη γνώμη μου, τα κείμενα προς τα οποία ήταν υποχρεωμένη η Επιτροπή να συμμορφωθεί είναι εκείνα που συνιστούν τη νομική βάση της αποφάσεώς της, ήτοι οι οδηγίες 90/425 και 89/662. Ο κώδικας υγιεινής των ζώων του ΔΓΕ δεν θέτει κανόνες δεσμευτικούς για τα κοινοτικά όργανα.

44. Προφανώς, οι κανόνες τους οποίους περιέχει μπορούν — κατά τη γνώμη μου ίσως και να πρέπει — να ληφθούν υπόψη προκειμένου να εκτιμηθεί αν τα κοινοτικά μέτρα κείνται εντός των ορίων που επιβάλλει η αρχή της αναλογικότητας. Θα μπορούσαμε βεβαίως να αναρωτηθούμε πώς θα μπορούσε να δικαιολογηθεί το ενδεχόμενο θεσπίσεως εκ μέρους της Κοινότητας δρακόντειων μέτρων απαγορεύσεως στην περίπτωση όπου, για παράδειγμα, ο εν λόγω κώδικας υποδεικνύει μόνο μέτρα ενισχυμένης επιβλέψεως.

45. Δεν μπορεί ωστόσο να αποκλειστεί εντελώς το ενδεχόμενο να υπάρχουν έγκυροι λόγοι που να επιτρέπουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, στην Επιτροπή να υπερβεί τα όρια των συστάσεων του ΔΓΕ και, συντρεχόντων τέτοιων λόγων, θα ήταν μάταιος ο ισχυρισμός ότι παραβιάστηκε ο κώδικας υγιεινής των ζώων ο οποίος στερείται δεσμευτικού χαρακτήρα μέσα στην κοινοτική έννομη τάξη.

46. Εν προκειμένω όμως δεν είναι απαραίτητο να τεθεί τέτοιο ζήτημα, διότι δεν υπάρχει καμία αντίφαση μεταξύ των συστάσεων του κώδικα υγιεινής των ζώων και της απαγορεύσεως που θέτει η προσβαλλόμενη απόφαση. Αντίθετα προς ό,τι υποστηρίζει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, η Πορτογαλία ήταν, κατά τον χρόνο εκδόσεως της εν λόγω αποφάσεως, μια περιοχή με υψηλό ποσοστό κρουσμάτων και, για να καθίστανται εφικτές οι εξαγωγές από μια τέτοια περιοχή, πρέπει, βάσει του άρθρου 3.2.13.10 του κώδικα υγιεινής των ζώων, να πληρούνται ορισμένες αυστηρές προϋποθέσεις.

47. Μεταξύ αυτών των προϋποθέσεων συγκαταλέγονται η αποτελεσματική απαγόρευση των ζωοτροφών με βάση κρεατάλευρα, η ύπαρξη ενός συστήματος μονίμου

8 — ΕΕ L 29, σ. 36.

εντοπισμού που επιτρέπει να ανατρέχουμε στη μητέρα και στην αρχική αγέλη του ζώου, η εξαφάνιση όλων των υλικών ειδικού κινδύνου, η σφαγή και η καταστροφή ζώων υψηλού κινδύνου, όπως οι απόγονοι και οι κλάσεις των ζώων που κατάγονται από ζώα προσβεβλημένα από ΣΕΒ.

48. Στην πραγματικότητα, η εξαγωγή βοείου κρέατος μπορεί να πραγματοποιείται μόνο βάσει δύο καθεστώτων: το μεν ένα, βασιζόμενο στην πιστοποίηση των αγελών των ζώων, εμφαίνει ότι τα προϊόντα προέρχονται από ζώα που γεννήθηκαν, μεγάλωσαν και παρέμειναν σε αγέλες ζώων όπου δεν έχει σημειωθεί κανένα περιστατικό ΣΕΒ κατά τα τελευταία επτά χρόνια, το δε άλλο, με χρονολογική βάση, εμφαίνει ότι τα προϊόντα προέρχονται από ζώα που γεννήθηκαν μετά την ημερομηνία κατά την οποία τέθηκε σε εφαρμογή η ουσιαστική απαγόρευση των ζωοτροφών με βάση κρεατάλευρα.

49. Όπως προκύπτει από τις εκθέσεις των αποστολών που διενεργήθηκαν κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 1999, η Πορτογαλία προδήλως δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις που θέτει ο κώδικας υγιεινής των ζώων κατά την ημερομηνία εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως.

50. Αν χρειαζόταν μια συμπληρωματική απόδειξη, θα τη βρίσκαμε στην απόφαση 2000/104, η οποία, στην πέμπτη και την έκτη αιτιολογική σκέψη, αναφέρει ότι:

«Η Πορτογαλία υπέβαλε στην Επιτροπή μια πρώτη πρόταση για καθεστώς με χρονολογική βάση στις 3 Δεκεμβρίου 1999· το καθεστώς αυτό πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα των μέτρων που έλαβε η Πορτογαλία όσον αφορά την απαγόρευση ζωοτροφών, τη δυνατότητα εντοπισμού των βοοειδών, τη σφαγή των απογόνων και των κλάσεων των ζώων που προσβλήθηκαν από ΣΕΒ και την αφαίρεση των ειδικών υλικών κινδύνου· επιπλέον, η εφαρμογή των μέτρων αυτών πρέπει να ελεγχθεί με κοινοτική αποστολή, πριν προτείνει η Επιτροπή τη μερική άρση της απαγόρευσης στη μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή.

Υπό τις περιστάσεις αυτές, είναι σκόπιμο να διατηρηθεί η απαγόρευση αποστολής προϊόντων βοοειδών, έως ότου καταστεί δυνατή η έγκριση του καθεστώτος που προτείνει η Πορτογαλία.»

51. Θεωρώ επομένως ότι ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Πορτογαλική Κυβέρνηση πρέπει επίσης να απορριφθεί.

Επί του τρίτου λόγου ακυρώσεως

52. Με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει κατ' ουσίαν ότι η προ της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως γνωμοδότηση της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής πάσχει πλημμέλειες, στο μέτρο που η επιτροπή αυτή δεν είχε στη διάθεσή της ούτε την έκθεση που καταρτίστηκε κατόπιν της αποστολής που

διεξήχθη στην Πορτογαλία από τις 14 έως τις 19 Ιουνίου 1999 ούτε τις περιοδικές εκθέσεις που διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή από τις πορτογαλικές αρχές, σύμφωνα με το άρθρο 14 της αποφάσεως 98/653. Η απουσία των πληροφοριών αυτών καθιστά ελαττωματική τη σύμφωνη γνώμη της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής προς το σχέδιο αποφάσεως που υπέβαλε η Επιτροπή.

53. Το γεγονός ότι η έκθεση της αποστολής του Ιουνίου δεν ήταν στη διάθεση της εν λόγω επιτροπής δεν επιδέχεται αμφισβήτηση και επισημαίνω ότι οι αιτιολογικές σκέψεις της προσβαλλομένης αποφάσεως αναφέρονται μόνο στις αποστολές του Φεβρουαρίου-Μαρτίου και του Απριλίου 1999.

54. Κατά τη γνώμη μου, αν η έκθεση της αποστολής του Ιουνίου ήταν διαθέσιμη στις 16 Ιουλίου, οπότε και συνεδρίασε η μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή, ο λόγος ακυρώσεως της Πορτογαλικής Δημοκρατίας θα ήταν αδιαμφισβήτητα βάσιμος.

55. Όπως εξάλλου ομολογεί η Πορτογαλική Κυβέρνηση, κατά την ημερομηνία εκείνη, η έκθεση αυτή υφίστατο μόνον υπό προσωρινή μορφή. Συγκεκριμένα, αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, της αποφάσεως 98/139/ΕΚ της Επιτροπής, της 4ης Φεβρουαρίου 1998, για τη θέσπιση ορισμένων λεπτομερών κανόνων σχετικών με τους επιτόπιους ελέγχους στον κτηνιατρικό τομέα που διενεργούν εμπειρογνώμονες της Επιτροπής στα κράτη μέλη [9], ορίζει ότι «η Επιτροπή επιβεβαιώνει σε γραπτή έκθεσή της τα αποτελέσματα των ελέγχων εντός 20 εργάσιμων ημερών [...]. Το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ανακοινώνει τις παρατηρήσεις του εντός 25 εργάσιμων ημερών από την παραλαβή της γραπτής έκθεσης από την Επιτροπή».

56. Πιο συγκεκριμένα, εν προκειμένω, η έκθεση διαβιβάστηκε εμπρόθεσμα στην Πορτογαλική Δημοκρατία, όπως η ίδια ισχυρίζεται, στις 14 Ιουλίου 1999 και παρελήφθη από τη μόνιμη αντιπροσωπεία της Πορτογαλίας στις 19 Ιουλίου, δηλαδή σε χρόνο μεταγενέστερο της συνεδριάσεως της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής.

57. Από τις 19 Ιουλίου, η Πορτογαλική Κυβέρνηση είχε στην διάθεσή της την προβλεπόμενη από το άρθρο 7, παράγραφο 1, προθεσμία για να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Δεν ήταν επομένως δυνατόν να διαθέτει η μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή μια οριστική έκθεση την ημέρα της συνεδριάσεώς της.

58. Όπως εξάλλου ομολογεί η Πορτογαλική Κυβέρνηση, η Επιτροπή πρότεινε κατά τη συνεδρίαση να παρουσιαστεί η έκθεση προφορικά, πρόταση για την οποία εξέφρασε αντιρρήσεις, όπως είχε το δικαίωμα, η Πορτογαλική Δημοκρατία.

59. Δεν μπορεί επομένως να ευσταθήσει ο ισχυρισμός ότι η μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή δεν είχε στην κατοχή της την τελευταία έκθεση που ήταν πράγματι διαθέσιμη.

9 — ΕΕ L 38, σ. 10.

60. Θα μπορούσε ωστόσο να αναρωτηθεί κανείς γιατί η Επιτροπή δεν διενήργησε αρκετά νωρίς μια αποστολή επιθεωρήσεως ούτως ώστε η μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή να μπορεί να έχει στα χέρια της την έκθεσή της ή ακόμη γιατί δεν επέσπευσε τη συνεδρίαση της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής.

61. Όπως εμμέσως δέχεται η Πορτογαλική Κυβέρνηση, με την παρατήρηση ότι η αποστολή του Φεβρουαρίου-Μαρτίου, η οποία πραγματοποιήθηκε τρεις μήνες μετά την έκδοση της αποφάσεως 98/653, διενεργήθηκε ιδιαίτερα νωρίς και επομένως δεν ήταν δυνατόν να διαπιστωθούν θετικά αποτελέσματα, ουδεμία χρησιμότητα θα είχε η διεξαγωγή μιας αποστολής στην Πορτογαλία εντός του Μαΐου του 1999, διότι ήταν ελάχιστες οι πιθανότητες να θεραπευθούν, εκείνη τη χρονική στιγμή, οι παραλείψεις που επισημάνθηκαν κατά τις περιόδους Φεβρουαρίου-Μαρτίου και Απριλίου. Η αναβολή της συνεδριάσεως της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής δεν θα είχε περισσότερο νόημα διότι, λαμβανομένων υπόψη των προθεσμιών του άρθρου 7, παράγραφος 1, δεν ήταν δυνατόν να αναμένει κανείς μια τελική έκθεση μέχρι το τέλος Ιουλίου, ενώ η Επιτροπή έπρεπε να εκδώσει απόφαση το αργότερο στις 31 Ιουλίου, καθώς η ισχύς της απαγορεύσεως του άρθρου 4 της αποφάσεως 98/653 έληγε την 1η Αυγούστου 1999.

62. Όσον αφορά τις εκθέσεις που απέστελλε μηνιαίως η Πορτογαλία, πρόκειται για μονομερή έγγραφα, τα οποία είναι βεβαίως πολύ χρήσιμα για την Επιτροπή στον βαθμό που της επιτρέπουν να προγραμματίζει με ακρίβεια τις επιτόπιες αποστολές και να προσδιορίζει το αντικείμενό τους, δεν θεωρώ όμως ότι μπορούν να αποτελέσουν στοιχείο βάσει του οποίου η μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή διαμορφώνει την άποψή της επί της καταστάσεως της Πορτογαλίας αναφορικά με τη ΣΕΒ.

63. Δεν μπορεί επομένως να προβληθεί ο ισχυρισμός, όπως πράττει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, ότι η Επιτροπή δεν τήρησε, προ της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, τις διαδικαστικές υποχρεώσεις που της επιβάλλονταν.

64. Επιβάλλεται επομένως η διαπίστωση ότι ο τρίτος λόγος ακυρώσεως της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως δεν είναι βάσιμος.

Επί του τέταρτου λόγου ακυρώσεως

65. Ως προς τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως, μπορώ να είμαι σχετικά σύντομος, στο μέτρο που από την εξέταση των δύο πρώτων λόγων ακυρώσεως προέκυψε ότι, με την προσβαλλόμενη απόφαση, η Επιτροπή έλαβε μέτρα προσαρμοσμένα στις συγκεκριμένες συνθήκες που επικρατούσαν στην Πορτογαλία στον τομέα της ΣΕΒ.

66. Βεβαίως, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Πορτογαλία δεν αποτελεί σημαντικό εξαγωγέα βοείου κρέατος και, ως εκ τούτου, είναι εύκολο να ελέγχονται οι εξαγωγές της. Αυτό το επιχείρημα ουδόλως με πείθει.

67. Συγκεκριμένα, αφενός, όσον αφορά τον κίνδυνο παρουσίας στα τρόφιμα προϊόντων

μολυσμένων από ΣΕΒ, αυτό που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη δεν είναι οι ποσότητες που εξάγονται αλλά οι εγγυήσεις που μπορούν να δοθούν για την απουσία μολυσμένων προϊόντων. Αφετέρου, η απαγόρευση εξαγωγών δεν επιβάλλει προδήλως δυσανάλογη θυσία σε ένα κράτος μέλος που από μόνο του χαρακτηρίζει τον εαυτό του μικροεξαγωγέα.

68. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση αναφέρεται επίσης στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, στο οποίο επετράπη να επαναλάβει τις εξαγωγές παρά το γεγονός ότι παρουσίαζε υψηλό ποσοστό κρουσμάτων ΣΕΒ, καθώς και στην περίπτωση της Ελβετίας όπου, παρά την έξαρση της ΣΕΒ, δεν απαγορεύθηκαν οι εξαγωγές βοείου κρέατος.

69. Όσον αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο, μολονότι είναι αληθές ότι πρόκειται για το πλέον προσβεβλημένο από ΣΕΒ κράτος μέλος, επισημαίνω ότι η επανάληψη των εξαγωγών επετράπη ακριβώς διότι το Ηνωμένο Βασίλειο απέδειξε ότι είχε θέσει σε εφαρμογή ένα από τα καθεστώτα που υποδεικνύει το ΓΔΕ και στα οποία αναφέρθηκα κατά την εξέταση του δευτέρου λόγου ακυρώσεως της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως. Υπενθυμίζω επίσης ότι η επανάληψη αυτών των εξαγωγών επετράπη μόνο μετά τη θέση σε εφαρμογή των μέτρων που προβλέπει ο κώδικας υγιεινής ζώων, ενώ, τη χρονική στιγμή κατά την οποία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση, οι πορτογαλικές αρχές μελετούσαν ακόμη τις λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος που επρόκειτο να θέσουν σε εφαρμογή και που υπέβαλαν στην Επιτροπή, όπως προαναφέρθηκε, στις 3 Δεκεμβρίου 1999. Επομένως, δεν μπορεί να συγκριθεί η κατάσταση της Πορτογαλίας τον Ιούνιο του 1999 με εκείνη του Ηνωμένου Βασιλείου την ίδια εποχή.

70. Όσον αφορά την Ελβετία, μολονότι είναι αληθές ότι στο κράτος αυτό υπάρχουν κρούσματα ΣΕΒ, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι τα προβλήματα στη χώρα αυτή, σε κάποια δεδομένη χρονική στιγμή, κατέστησαν εξίσου σοβαρά με τα αντίστοιχα προβλήματα στην Πορτογαλία. Κατά τη διάρκεια της αποστολής που διενήργησε από 8 έως 12 Φεβρουαρίου 1999 το Γραφείο Τροφίμων και Κτηνιατρικών Θεμάτων, οι εμπειρογνώμονες ασφαλώς επισήμαναν ορισμένες ελλείψεις και διατύπωσαν συστάσεις, η έκθεσή τους όμως δεν συνιστά την απαγόρευση των ελβετικών εξαγωγών και περιέχει μια πολύ θετική εκτίμηση επί των προγραμμάτων ελέγχου και καταπολέμησης που εφάρμοσαν οι ελβετικές αρχές.

71. Επομένως, μου φαίνεται αδύνατο να θεωρήσω βάσιμη τη σχετική με την παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας αιτίαση που διατυπώνει η Πορτογαλική Κυβέρνηση ως τέταρτο λόγο ακυρώσεως.

Πρόταση

72. Επειδή δεν θεωρώ βάσιμο κανέναν από τους λόγους ακυρώσεως που προβάλλει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι:

«— Απορρίπτει την προσφυγή.

— Η Πορτογαλική Δημοκρατία φέρει τα δικαστικά της έξοδα.»