

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

της 14ης Μαΐου 1987 *

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. I — Το *Gerechtshof* του Arnhem (Κάτω Χώρες), ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει ορισμένες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, προκειμένου να ελέγξει αν συμβιβάζεται με αυτές το σύστημα αδειών ως προς τις εγκαταστάσεις τεμαχισμού που προβλέπεται από τον « *Destructiewet* » (νόμος σχετικά με την καταστροφή των πτωμάτων και των καταλοίπων ζώων), της 21ης Φεβρουαρίου 1957, ιδίως όσον αφορά τα παρα προϊόντα σφαγίων πουλερικών.

2. Το προδικαστικό ερώτημα, του οποίου προηγούνται ορισμένες παρατηρήσεις για να διευκρινιστεί το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται, έχει την εξής διατύπωση:

« Πώς ... πρέπει να ερμηνευθούν τα άρθρα 30 και/ή 34 και/ή 36 και/ή 37 της Συνθήκης ΕΟΚ και/ή του κανονισμού (ΕΟΚ) 827/68 του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργάνωσης της αγοράς για ορισμένα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα II της Συνθήκης και/ή του κανονισμού (ΕΟΚ) 2777/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του κρέατος πουλερικών, ενόψει του γεγονότος ότι ο τεμαχισμός σφαγίων πουλερικών επιφυλάσσεται σε ορισμένους λήπτες της έγκρισης; »

3. Αφορμή για την υποβολή του ερωτήματος έδωσε μια ποινική δίωξη που ασκήθηκε από την ολλανδική εισαγγελική αρχή κατά της εταιρίας *Nertsvoederfabriek Nederland BV*, η οποία κατηγορείται ότι από τον Ιανουάριο

μέχρι τον Οκτώβριο 1984 ίδρυσε, έθεσε ή διατήρησε σε λειτουργία, χωρίς άδεια και κατά παράβαση του άρθρου 5 του « *Destructiewet* », μία εγκατάσταση προοριζόμενη αποκλειστικά ή κυρίως να καταστήσει αβλαβή τα κατάλοιπα ζώων, τη σφαγή των οποίων διενεργούσε η ίδια, ιδίως μέσω μεταποιήσεώς τους σε ένα προϊόν (καφετιά σκόνη) κατάλληλο να χρησιμοποιηθεί ως ζωοτροφή. Η δραστηριότητα αυτή ρυθμίζεται από τον « *Destructiewet* » με στόχο την πρόληψη κάθε κινδύνου, ζημίας ή ενοχλήσεως σχετικά με το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία.

4. Ο προαναφερθείς ολλανδικός νόμος ισχύει ιδίως για τα παραπροϊόντα σφαγίων πουλερικών που είναι καταφανώς ακατάλληλα για την κατανάλωση από ανθρώπους και προέρχονται από εγκαταστάσεις στις οποίες διενεργείται κατ'επάγγελμα η σφαγή των πουλερικών, με εξαίρεση των παραπροϊόντων σφαγίων τα οποία προορίζονται για άλλη επωφελή χρήση [άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο f)].

5. Το άρθρο 4 του νόμου απαγορεύει την υποβολή των καταλοίπων ζώων στη διαδικασία του τεμαχισμού, το δε άρθρο 5, παράγραφος 1, ορίζει ότι απαγορεύεται η δημιουργία ή η διατήρηση σε λειτουργία, η επέκταση ή η μεταβολή χωρίς άδεια μιας εγκαταστάσεως τεμαχισμού.

6. Σύμφωνα μ' αυτές τις διατάξεις, ο ιδιοκτήτης ή ο κάτοχος καταλοίπων ζώων υποχρεούται να τα δηλώνει και να τα παραχωρεί δωρεάν στη δημοτική αρχή στην οποία υπάγεται, εκτός από ορισμένες περιπτώσεις κατά τις οποίες προβλέπεται καταβολή αποζημιώσεως (άρθρο 12). Ο δήμος οφείλει να παραδίδει αυτά τα κατάλοιπα σε επιχείρηση τεμαχι-

* Μετάφραση από τα πορτογαλικά.

σμού δεόντως εγκεκριμένη, η οποία πρέπει, επίσης δωρεάν, να τα παραλαμβάνει και να τα τεμαχίζει.

7. Κάθε επιχείρηση που κατέχει κατάλοιπα ζώων δεν μπορεί, επομένως, να τα χρησιμοποιεί διαφορετικά από τον προβλεπόμενο σκοπό, είτε διενεργώντας αυτή η ίδια τον τεμαχισμό ή τη μεταποίηση, είτε χρησιμοποιώντας τα κατά οποιονδήποτε άλλο τρόπο, διαθέτοντάς τα στο εμπόριο ή, ακόμη, κατόπιν αυτών που προκύπτουν από αυτό το ίδιο το προδικαστικό ερώτημα και που παραδέχεται η ολλανδική κυβέρνηση, και εξάγοντάς τα προς άλλα κράτη μέλη ή τρίτες χώρες. Πράγματι, και αυτές οι ίδιες οι επιχειρήσεις τεμαχισμού όχι μόνο δεν μπορούν να διαθέτουν τα λαμβανόμενα κατάλοιπα στο εμπόριο εντός της χώρας, αλλά ούτε και να τα εξάγουν.

8. Στις Κάτω Χώρες υφίστανται ήδη τέσσερις επιχειρήσεις τεμαχισμού που η κάθε μία λειτουργεί στη ζώνη που της έχει καθοριστεί, έχοντας κατ' αυτό τον τρόπο την αποκλειστικότητα.

9. Η οικονομική σημασία αυτού του συστήματος έγκειται στο ότι, όπως τονίζει η Διάταξη παραπομπής, τα παραπροϊόντα σφαγίων πουλερικών συνεπάγονται τη δημιουργία καταλοίπων που αντιστοιχούν σε περίπου 18 % των πουλερικών (μεταξύ 20 και 25 % κατά την ολλανδική κυβέρνηση), από τα οποία ένα τέταρτο περίπου προορίζεται για άλλη επωφελητή χρήση. Οι ολλανδικές επιχειρήσεις που επιδίδονται στη σφαγή των πουλερικών δεν μπορούν επομένως να προβαίνουν στην ενδεχομένη αποδοτική εκμετάλλευση αυτών των παραπροϊόντων τα οποία, καίτοι ακατάλληλα για την κατανάλωση από ανθρώπους, έχουν οικονομική σημασία λόγω της μεταποίησής τους σε ζωικό αλεύρο πλούσιο σε πρωτεΐνες.

10. Η — Δεδομένου ότι στην παρούσα υπόθεση δεν πρόκειται για την εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης, δεν χρειάζεται να

διατυπώσω γνώμη επί ενδεχόμενης μη εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων από κράτος μέλος.

11. Όταν πρόκειται για προδικαστικό ερώτημα που υποβάλλεται βάσει του άρθρου 177, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί της ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου λαμβάνοντας ως βάση τα πραγματικά και οικονομικά στοιχεία που του παρέχει ο εθνικός δικαστής, έτσι ώστε να τον διευκολύνει να εκδώσει επί της διαφοράς στην κύρια δίκη απόφαση που να συμβιβάζεται με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που εφαρμόζονται απευθείας στην εσωτερική έννομη τάξη ¹.

12. Η κίνηση από την Επιτροπή κατά του ολλανδικού κράτους της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, κατ' εφαρμογή του άρθρου 169, δεν μπορεί να μεταβάλει τη φύση της παρούσας δίκης, η οποία δεν έχει τους ίδιους στόχους, ούτε μπορεί, κατά συνέπεια, να υποκατασταθεί προσηκόντως σ' αυτή.

13. Πρέπει ομοίως να υπογραμμιστεί ότι το υπό κρίση προδικαστικό ερώτημα αφορά αποκλειστικά τα παραπροϊόντα σφαγίων πουλερικών και όχι τα κατάλοιπα ζώων, γενικώς, έτσι ώστε θα περιορίσω την ανάλυσή μου σ' αυτό το πρώτο θέμα.

14. Θεωρώ ότι το ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο αναφέρεται στα εξής:

— αφενός, αν μια ρύθμιση, όπως αυτή που έχει θεσπιστεί με τον ολλανδικό νόμο, που απαγορεύει σχεδόν πλήρως την εμπορία των προαναφερθέντων παραπροϊόντων

¹ — Βλέπε, παραδείγματος χάριν, την απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1977 στην υπόθεση 49/76, Gesellschaft für Überseehandel, Rec. 1977, σ. 41· απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1977 στην υπόθεση 38/77, Enka, Rec. 1977, σ. 2203· απόφαση της 29ης Ιουνίου 1978 στην υπόθεση 154/77, Dechmann, Rec. 1978, σ. 1573· απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981 στην υπόθεση 272/80, Biologische Producten, Συλλογή 1981, σσ. 3277 και 3290, σκέψη 9.

σφαγίων, συμβιβάζεται με την απαγόρευση των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών και των εξαγωγών που διατυπώνεται στα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και αν μπορεί ενδεχομένως να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται για λόγους δημοσίας υγείας κατ' εφαρμογή του άρθρου 36.

— αφετέρου, αν μια τέτοια ρύθμιση συμβιβάζεται με τους κανόνες λειτουργίας των κοινών οργανώσεων αγοράς που καθορίζονται με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 827/68 και 2777/75, καθόσον καταργεί την ελεύθερη αγορά αυτών των προϊόντων υποχρεώνοντας τους παραγωγούς να παραχωρούν τα παραπροϊόντα σφαγίων πουλερικών στο μοναδικό αγοραστή που έχει άδεια σε μια καθορισμένη περιοχή και ο οποίος βρίσκεται έτσι σε κατάσταση μονοπωλίου.

15. Ας προσθέσω ακόμα ότι η αναφορά του εθνικού δικαστηρίου στο άρθρο 37 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν φαίνεται να καθιστά αναγκαία εκ μέρους του Δικαστηρίου την ερμηνεία αυτής της διατάξεως, ενόψει της φύσεως των πραγματικών και νομικών ζητημάτων που περιέχονται στη Διάταξη παραπομπής: αρκεί, πράγματι, να κριθεί το πραγματικό ζήτημα της αποκλειστικότητας ενόψει της επιπτώσεως που έχει στη λειτουργία των κοινών οργανώσεων των οικείων αγορών.

16. III — Ας αναλύσουμε επομένως τα δύο σημεία στα οποία πρέπει να υποδιαιρέσουμε το προδικαστικό ερώτημα, αρχίζοντας κατά λογική σειρά από το δεύτερο, δηλαδή κατά πόσον οι κανόνες των δύο κοινών οργανώσεων αγοράς στις οποίες αναφέρεται το εθνικό δικαστήριο αντιτίθενται σε ένα σύστημα όπως αυτό που έχει θεσπιστεί στις Κάτω Χώρες.

17. Τα παραπροϊόντα σφαγίων πουλερικών που είναι ακατάλληλα για την κατανάλωση από ανθρώπους εμπίπτουν στην κλάση 05.15

του κοινού δασμολογίου βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 827/68 του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως της αγοράς για ορισμένα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα II της Συνθήκης².

18. Ως προς την άλλη κοινή οργάνωση αγοράς, στην οποία αναφέρεται το προδικαστικό ερώτημα, οργάνωση που εγκαθιδρύθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2777/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975³, και η οποία αφορά τον τομέα του κρέατος πουλερικών, δεν εφαρμόζεται στα παραπροϊόντα σφαγίων πουλερικών που είναι ακατάλληλα για την κατανάλωση από ανθρώπους, αλλά μόνο στα παραπροϊόντα σφαγίων που μπορούν να καταναλωθούν από ανθρώπους.

19. Όμως, δεδομένου ότι το προδικαστικό ερώτημα αφορά μόνο το πρώτο είδος αυτών των καταλοίπων, δεν νομίζω ότι είναι ανάγκη να ερμηνευτούν οι αρχές που διέπουν τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2777/75, προκειμένου να παρασχεθούν στο εθνικό δικαστήριο στοιχεία για να αποφανθεί επί της διαφοράς στην κύρια δίκη.

20. Είναι βέβαιο ότι στις παρατηρήσεις που κατέθεσε κατά τη διαδικασία η Επιτροπή αναφέρεται στην οδηγία 71/118 περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των συναλλαγών νωπών κρεάτων πουλερικών⁴, υποστηρίζοντας βάσει αυτής ότι ορισμένα παραπροϊόντα σφαγίων πουλερικών μπορούν, υπό ορισμένες συγκεκριμένες περιστάσεις, να εμπίπτουν στις διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) 2777/75.

21. Η Επιτροπή διευκρίνισε πάντως ότι αναφέρεται στην περίπτωση κατά την οποία τα σφαγμένα πουλερικά κρίνονται, συνεπεία κακώσεων, ως εν μέρει ακατάλληλα για την κατανάλωση από ανθρώπους κατά τον υποχρεωτικό κτηνιατρικό έλεγχο, ενώ τα παραπροϊόντα σφαγίων θεωρούνται ότι είναι κατάλ-

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 95.

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/014, σ. 71.

4 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 1971 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 116).

ληλα για την κατανάλωση από ανθρώπους. Όμως, στη συγκεκριμένη περίπτωση πρόκειται αποκλειστικά για παραπροϊόντα σφαγίων που είναι ακατάλληλα για την κατανάλωση από ανθρώπους· κατά συνέπεια δεν χρειάζεται να ασχοληθούμε με την ερμηνεία της οδηγίας 71/118 και του κανονισμού (ΕΟΚ) 2777/75.

22. Εξάλλου, το γεγονός ότι, κατά τη γνώμη που διατύπωσε η εταιρία Nertsvoederfabriek, απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, βάσει των συνηθειών των καταναλωτών στις Κάτω Χώρες μπορούν να θεωρηθούν σαν ακατάλληλα για κατανάλωση ορισμένα παραπροϊόντα σφαγίων που κρίνονται κατάλληλα για κατανάλωση «κατά τις έννοιες του κοινοτικού δικαίου» δεν σημαίνει ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2777/75 είναι εν προκειμένω εφαρμοστέος. Ο κανονισμός αυτός επιδιώκει την προστασία του καταναλωτή και δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής του, όταν πρόκειται για κατάλοιπα που υποβάλλονται στη διαδικασία διαθέσεως μέσω τεμαχισμού.

23. Ας δούμε τώρα κατά πόσο το σύστημα του «Destructiewet» συμβιβάζεται ή όχι με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 827/68.

24. Κατά τη γνώμη μου, ο κανονισμός αυτός δεν αντιτίθεται στο να θεσπίζουν τα κράτη μέλη συστήματα αποκομιδής και καταστροφής με τα οποία επιδιώκεται η προστασία της υγιεινής και της υγείας των ανθρώπων και των ζώων και η προστασία του περιβάλλοντος, που, χωρίς αυτά, θα μπορούσαν να κινδυνεύουν. Όμως, όπως είδαμε, αυτοί είναι οι στόχοι του συστήματος που ορίζεται με τον «Destructiewet» προβλέποντας ότι τα παραπροϊόντα σφαγίων ή τα κατάλοιπα, τα οποία δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν επωφελώς με άλλο τρόπο, υποχρεωτικώς αποκομίζονται και καταστρέφονται υπό συνθήκες που, ενόψει της ενδεχόμενης βλαπτικότητάς τους, δεν μπορούν να αποτελέσουν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

25. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 827/68, που επανελημμένα έχει χαρακτηριστεί ως «κανονισμός

συμπληρωματικός» ή επικουρικού χαρακτήρα, εφαρμόζεται ιδίως στα εμπορεύματα που, επειδή δεν καλύπτονται ή δεν μπορούν να καλυφθούν από τις κοινές οργανώσεις της αγοράς που έχουν θεσπιστεί ή πρόκειται να θεσπιστούν, μπορούν, κατά οποιονδήποτε τρόπο, να διατεθούν στο εμπόριο. Έτσι, ο κανονισμός αυτός αφορά ιδίως διάφορα κατάλοιπα φυτικής και ζωικής προελεύσεως και γι' αυτό το λόγο έχει ήδη αποκληθεί ο «κάλαθος των αχρήστων» ή το «συρτάρι» καταλοίπων.

26. Δεν εκπλήσσει επομένως το ότι ο κανονισμός δεν προβλέπει ειδικό μηχανισμό για την κοινή οργάνωση αγοράς που θεσπίζει, αντίθετα με αυτό που συμβαίνει με την πλειονότητα των άλλων οργανώσεων αγοράς. Πρόκειται, ουσιαστικά, για εμπορική ρύθμιση που στηρίζεται, απλούστατα, στην αρχή της ελευθερίας των εμπορικών συναλλαγών εντός της κοινής αγοράς, στην εφαρμογή του κοινού δασμολογίου και στη βασική απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων.

27. Κατά συνέπεια, δεν νομίζω ότι είναι δυνατό να επεκταθούν σ' αυτή την κοινή οργάνωση αγοράς, όπως προτείνουν με τις παρατηρήσεις τους η κατηγορούμενη στην κύρια δίκη και η Επιτροπή αντιστοίχως, οι αρχές που έχει θέσει το Δικαστήριο σχετικά με τις άλλες κοινές οργανώσεις αγοράς, όπως η αρχή της «ανοικτής αγοράς», κατά την οποία κάθε παραγωγός έχει ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά ή λειτουργία της οποίας ρυθμίζεται αποκλειστικά με τα μέτρα που προβλέπονται από την οικεία κοινή οργάνωση αγοράς⁵.

28. Εν πάση περιπτώσει, δεν μπορώ να μη διερωτηθώ αν ένα τέτοιο σύστημα που στηρίζεται στην ύπαρξη περιορισμένου αριθμού επιχειρήσεων τεμαχισμού, δεδόντως εγκεκριμένων, στις

5 — Παραδείγματος χάρι, απόφαση της 18ης Μαΐου 1977 στην υπόθεση 111/76, Van den Hazel, Rec. 1977, σ. 901· απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 1978 στην υπόθεση 83/78, Pigs Marketing Board, Rec. 1978, σ. 2347· απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1980 στην υπόθεση 94/79, Vriend, Rec. 1980, σ. 327.

οποίες έχει παρασχεθεί η αποκλειστικότητα για μια καθορισμένη ζώνη, συμβιβάζεται με τις αρχές της ελευθερίας των συναλλαγών που καθιερώθηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 827/68.

29. Είναι αναμφισβήτητο ότι ένα σύστημα αδειών αυτού του τύπου συνεπάγεται καταρχήν περιορισμούς στην άσκηση της ελευθερίας του εμπορίου.

30. Εντούτοις, πρέπει να υπομνηστεί, όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο στην απόφασή του του 1985 επί των « χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων »⁶, ότι « η αρχή της ελευθερίας του εμπορίου δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται κατά τρόπο απόλυτο, αλλά υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς που δικαιολογούνται από τους στόχους γενικού συμφέροντος τους οποίους επιδιώκει η Κοινότητα, εφόσον δεν προσβάλλεται το ουσιαστικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων ».

31. Όμως, η προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας δεν μπορεί να μην περιλαμβάνεται μεταξύ των γενικών στόχων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

32. Υπό το φως των ίδιων αυτών στόχων η οδηγία 75/439 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975⁷, θέσπισε ένα ανάλογο σύστημα με αυτό που ήδη αναλύω, προβλέποντας σχετικά με τη διάθεση των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων τη δυνατότητα για τα κράτη μέλη να επιτρέπουν σε μία μόνο επιχείρηση να προβαίνει στη συλλογή και τη διάθεση αυτών των προϊόντων στη ζώνη που της έχει παραχωρηθεί.

33. Στη δε προαναφερθείσα απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1985, το Δικαστήριο θεώρησε ότι ένα τέτοιο σύστημα δεν συνιστούσε παράβαση κανενός υπέρτερου κανόνα κοινοτικού δικαίου.

6 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1985 στην υπόθεση 240/83, Procureur de la République κατά ABDHU, Συλλογή 1985, σ. 531, ιδίως σ. 549, σκέψη 12.

7 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 77.

34. Εξάλλου, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι σε σχέση με το θέμα που μας απασχολεί δεν υφίσταται εναρμόνιση ούτε προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών, δεν είναι δυνατό να μην αναγνωριστεί ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να θεσπίζουν τα συστήματα αποκομιδής και καταστροφής αυτών των καταλοίπων που θεωρούν ως τα πιο κατάλληλα για την προστασία της δημόσιας υγείας και του περιβάλλοντος.

35. Εντούτοις, πρέπει πάντοτε οι περιορισμοί της αρχής της ελευθερίας του εμπορίου να διατηρούνται στο επίπεδο μέτρων που είναι απαραίτητα για την επίτευξη αυτών των στόχων, τηρουμένων των αρχών της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων⁸. Τα συστήματα ιδίως αδείας και κατανομής κατά ζώνες δεν δίνουν λαβή για επικρίσεις, υπό την προϋπόθεση ότι δεν προκύπτει ότι οι προαναφερθέντες στόχοι μπορούν να επιτευχθούν με συστήματα λιγότερο αυστηρά υπό το πρίσμα της πρώτης από αυτές τις αρχές.

36. Αυτό ισχύει πολύ περισσότερο, καθόσον η εν λόγω ολλανδική νομοθεσία αποκλείει ρητώς απ' αυτούς τους μηχανισμούς τα παραπροϊόντα σφαγίων τα οποία είναι δυνατό να προορίζονται για « άλλη επωφελέη χρήση » και τα οποία μπορούν να διατεθούν στο εμπόριο υπό τον όρο της τηρήσεως των προφυλάξεων που προβλέπονται από τις εφαρμοστέες κανονιστικές ρυθμίσεις (παραδείγματος χάρη διατήρηση των καταλοίπων σε κλειστά βαρέλια μέχρι τη διαδικασία της καύσεως, από την οποία υποχρέωση μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να δοθεί απαλλαγή). Όμως, οι διαδικασίες αυτές μπορούν να συνεπάγονται για το περιβάλλον και την υγεία των ανθρώπων και των ζώων κινδύνους πανομοιότυπους με αυτούς που μπορούν να προκύψουν από τα κατάλοιπα που προορίζονται για τον τεμαχισμό ενόψει της μεταποίησής τους σε χρήσιμα προϊόντα για τη διατροφή ζώων.

8 — Υπόθεση « Χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια », όπ.π., σ. 549, σκέψη 13.

37. Πάντως, ο νομοθέτης θεώρησε ότι σ' αυτή την περίπτωση οι εν λόγω κίνδυνοι μπορούν να ελέγχονται, χωρίς να εξαιρεθούν αυτά τα προϊόντα από το σύνθηδες εμπόριο, διαφορετική όμως σκέψη είχε σε άλλες περιπτώσεις.

38. IV — A — Το άλλο σημείο του προδικαστικού ερωτήματος αφορά το κατά πόσο η ενδεχόμενη περιοριστική επίπτωση του συστήματος του « Destructiewet » επί του ενδοκοινοτικού εμπορίου συμβιβάζεται με τις απαγορεύσεις που θέτουν τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης και αν, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, τα αποτελέσματα αυτά μπορούν να δικαιολογούνται κατ' εφαρμογή του άρθρου 36.

39. Η κατηγορούμενη στην κύρια δίκη και η Επιτροπή υποστήριξαν, στις παρατηρήσεις τους αντιστοίχως, ότι ο « Destructiewet », ορίζοντας ότι απαγορεύεται η μη υπαγωγή των καταλοίπων πουλερικών στο σύστημα τεμαχισμού που θέσπισε, επιβάλλει απαγόρευση των εξαγωγών και, εμμέσως, των εισαγωγών.

40. Είναι αμφίβολο αν η απάντηση σ' αυτό το σημείο του προδικαστικού ερωτήματος έχει πράγματι χρησιμότητα για τον παραπέμποντα δικαστή, εφόσον η κύρια δίκη έχει ως αντικείμενο την ποινική δίωξη κατά μιας ελιχειρήσεως που προέβη στην ίδρυση και τη θέση σε λειτουργία, στα σφαγεία της, μιας εγκαταστάσεως τεμαχισμού καταλοίπων, χωρίς να έχει την αναγκαία άδεια. Εντούτοις, ο εθνικός δικαστής — ο οποίος είναι αρμόδιος να αποφανθεί επί της διαφοράς στην κύρια δίκη και ο οποίος έχει άμεση γνώση ως προς αυτή — είναι ακριβώς ο καταλληλότερος για να εκτιμήσει τη σημασία των υποβληθέντων ερωτημάτων και τη χρησιμότητα των ερμηνευτικών στοιχείων που ζητεί από το Δικαστήριο ενόψει της αποφάσεως που οφείλει να εκδώσει⁹.

41. B — Πρέπει πάντως να λεχθεί ότι ενόψει της ερμηνείας του άρθρου 30 — η βασική

αρχή του οποίου εκφράζεται εξάλλου στο άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο μέρος, του κανονισμού (ΕΟΚ) 827/68 — για να παρασχεθούν στο παραπέμπον δικαστήριο τα στοιχεία που θα το διευκολύνουν να εκτιμήσει την ενδεχόμενη επίπτωση του συστήματος του « Destructiewet » επί των εισαγωγών, τα όσα έχουν προκύψει στο πλαίσιο της κύριας δίκης είναι οπωσδήποτε ανεπαρκή για να καταστήσουν δυνατή μια σαφή και άμεση απάντηση.

42. Πάντως, νομίζω ότι είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι η ολλανδική νομοθεσία δεν συνεπάγεται ευθέως απαγόρευση εισαγωγής των εν λόγω προϊόντων. Όπως φαίνεται, οπωσδήποτε το επιθυμεί μπορεί να τα εισάγει από τη στιγμή που τα θέτει σε κυκλοφορία εντός του υποχρεωτικού κυκλώματος που δημιουργήθηκε, εντός των συνόρων, από τον « Destructiewet » παραδίδοντας τα στην οικεία δημοτική διοίκηση, η οποία τα παραχωρεί στις επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με την εξάλειψη.

43. Εντούτοις, οι προϋποθέσεις ακριβώς υπό τις οποίες πρέπει να γίνεται αυτή η παράδοση — καταρχήν δωρεάν — έχουν σε τελευταία ανάλυση αποτρεπτικά αποτελέσματα επί των εισαγωγών.

44. Όμως, το Δικαστήριο έχει ήδη κατ' επανάληψη δεχτεί¹⁰ ότι « το άρθρο 30 της Συνθήκης, απαγορεύοντας μεταξύ των κρατών μελών τα μέτρα ισοδύναμου με ποσοτικό περιορισμό αποτελέσματος επί των εισαγωγών, περιλαμβάνει όλα τα μέτρα που είναι ικανά να παρεμβάλουν εμπόδια άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά στο ενδοκοινοτικό εμπόριο ».

45. Η ιδιομορφία της προκειμένης περιπτώσεως έγκειται στο ότι το σύστημα που θεπίστηκε με την ολλανδική νομοθεσία τείνει στην

10 — Βλέπε, παραδείγματος χάρι, απόφαση της 10ης Ιουλίου 1984 στην υπόθεση 72/83, Campus Oil, Συλλογή 1984, σ. 2727, ιδίως σ. 2746, σκέψη 15.

9 — Βλέπε Pigs Marketing Board, σ. 2347, ιδίως σ. 2368.

πλήρη απαγόρευση εμπορίας, εμποδίζοντας τους μηχανισμούς της αγοράς να λειτουργήσουν, τόσο ως προς τις εισαγωγές όσο και επί εθνικού επιπέδου.

46. Το σύστημα του « Destructiewet » δεν έχει ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα την προστασία οποιασδήποτε εγχώριας παραγωγής, εφόσον ο νομοθέτης απαγορεύει επίσης στους εγχώριους επιχειρηματίες να ασκούν κερδοσκοπικές δραστηριότητες που συνδέονται με τα ακατάλληλα προς βρώση κατάλοιπα σφαιρών πουλερικών που διαθέτουν.

47. Εξάλλου, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, στον εν λόγω τομέα, δεν υπάρχει εναρμόνιση των ισχυουσών εθνικών διατάξεων και δεν είναι γνωστές οι κανονιστικές ρυθμίσεις που εφαρμόζονται σ' αυτά τα προϊόντα εντός των άλλων κρατών μελών.

48. Αυτό το σημείο του ερωτήματος φαίνεται, εξάλλου, να έχει δευτερεύουσα σημασία στο πλαίσιο της κύριας δίκης και το ερώτημα του παραπέμποντος δικαστηρίου, παρόλον που αναφέρεται στο άρθρο 30 της Συνθήκης στο τελικό του μέρος, δεν καθιστά προφανή την ανάγκη να του δοθεί απάντηση (αντίθετα από ό,τι στην περίπτωση των εξαγωγών).

49. Εν πάση περιπτώσει, από τις παρατηρήσεις που κατέθεσε εν προκειμένω η ολλανδική κυβέρνηση συνάγεται ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι εγκεκριμένες επιχειρήσεις τεμαχισμού αναγκάζονται να καταβάλουν αποζημίωση για τα κατάλοιπα που τους δίδονται, προκειμένου να αποφύγουν τον ανταγωνισμό που συνιστά η δυνατότητα μεταποιήσεως αυτών των καταλοίπων για « άλλες επωφελείς χρήσεις ».

50. Αυτό σημαίνει ότι το σύστημα δεν εκμηδενίζει πλήρως την αγορά, έτσι ώστε να μην έχει πάντοτε ως αναπόφευκτη συνέπεια την παραγωγή αποτρεπτικών αποτελεσμάτων επί των εισαγωγών.

51. Αν, εκτός αυτού, εφαρμόζονταν άλλοι περιορισμοί επί των εισαγωγών παρεμποδίζοντας την είσοδο προϊόντων που νομίμως διατίθενται στο εμπόριο εντός των άλλων κρατών μελών, θα βρισκόμασταν, χωρίς καμιά αμφιβολία, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30. Πάντως, από την κύρια δίκη δεν συνάγεται κανένα στοιχείο που να μας επιτρέπει να καταλήξουμε σ' αυτό το συμπέρασμα.

52. Επομένως, δεν φαίνεται αναγκαίο να εξεταστεί αν ενδεχομένως συντρέχουν οι δικαιολογητικές περιστάσεις που προβλέπονται από το άρθρο 36.

53. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι όποια και αν είναι η απάντηση που θα δοθεί εν προκειμένω, δεν μπορεί παρά να περιορίζεται στα συγκεκριμένα σημεία που έχουν δεόντως διευκρινιστεί, διατυπώνοντας τις εφαρμοστέες γενικές αρχές.

54. Γ' — Ούτε όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 34 μπορεί να λεχθεί ότι τα στοιχεία που έχουν εν προκειμένω παρασχεθεί είναι πλήρως διαφωτιστικά.

55. Πράγματι, οι απόψεις των διαφόρων μερών ως προς τα περιοριστικά αποτελέσματα επί των εισαγωγών που αποδίδονται στο σύστημα του « Destructiewet » δεν συμπίπτουν απολύτως.

56. Το παραπέμπον δικαστήριο εκθέτει στο σκεπτικό της Διατάξεως παραπομπής ότι « κατά την ολλανδική κυβέρνηση, ο νόμος απαγορεύει τις εξαγωγές καταλοίπων ζώων »· κατά τον ίδιο τρόπο, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ολλανδική νομοθεσία απαγορεύει τις εξαγωγές από οποιονδήποτε υπό προϋποθέσεις που, κατά τη γνώμη μου, συνιστούν κατάφωρη παράβαση των διατάξεων του άρθρου 34 της Συνθήκης.

57. Η ολλανδική κυβέρνηση παραδέχεται ότι ο « Destructiewet », επιβάλλοντας την υπο-

χρέωση παραδόσεως των καταλοίπων ζώων στο δήμο, απαγορεύει έμμεσα τη μεταφορά των εν λόγω καταλοίπων εκτός των ορίων του δήμου. Πρόκειται, επομένως, κατά την εν λόγω κυβέρνηση, για πλήρη απαγόρευση εμπορίας τόσο με προορισμό την εγχώρια αγορά όσο και με προορισμό τα άλλα κράτη μέλη, χωρίς να συνιστά πάντως ειδική παρεμπόδιση των εξαγωγών.

58. Η εταιρία Nertsvoederfabriek υπογραμμίζει ότι το άρθρο 4 του «Destructiewet» περιέχει σιωπηρώς απαγόρευση εξαγωγών, αλλά η απαγόρευση αυτή έχει χάσει πρακτικά το χαρακτήρα περιορισμού συνεπεία της αποφάσεως της 13ης Νοεμβρίου 1985 του «Raad van State» (Συμβούλιο Επικρατείας) — ή του προέδρου του — με την οποία κρίθηκε ότι ο «Destructiewet» δεν απαγορεύει τις εξαγωγές καταλοίπων, η δε αρμόδια διοίκηση οφείλει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για να τις διευκολύνει.

59. Εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο έχει ήδη δεχτεί, για πρώτη φορά με την απόφαση Inter-Huiles¹¹ και στη συνέχεια με την απόφαση του 1985 επί των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων¹², ότι οι κοινοτικοί κανόνες αντιτίθενται στο να οργανώνει κράτος μέλος στο έδαφός του ένα σύστημα συλλογής και εξαλείψεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων το οποίο, λόγω των στοιχείων αποκλειστικότητας που περιέχει, όπως αυτά που περιέχει ο «Destructiewet», μπορεί να απαγορεύει τις εξαγωγές σε επιχειρηματία ο οποίος είναι επιφορτισμένος με τη διάθεση ή την αναγέννηση και έχει άδεια άλλου κράτους μέλους.

11 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 172/82, Fabricants-raffineurs d'huiles de graissage κατά Inter-Huiles, Συλλογή 1983, σσ. 555 και 566.

12 — Συλλογή 1985, σ. 549, σκέψη 14.

60. Οι σκέψεις σχετικά με την προστασία της δημόσιας υγείας δεν μπορούν, αυτές καθ'αυτές, να δικαιολογήσουν αυτή την απαγόρευση: ο στόχος αυτός (όπως και η προστασία του περιβάλλοντος) διασφαλίζεται με την ίδια αποτελεσματικότητα όταν τα κατάλοιπα (όπως τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια — βλέπε απόφαση Inter-Huiles, σκέψη 14) πωλούνται σε εξειδικευμένη επιχείρηση που βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος όπως και όταν διατίθενται εντός του κράτους μέλους καταγωγής. Αυτό προϋποθέτει ότι κατά τη μεταφορά και τη διάθεση τηρούνται οι απαραίτητες προφυλάξεις για να αποφευχθεί κάθε κίνδυνος, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι δεν υπάρχει εναρμόνιση μεταξύ των διαφόρων εθνικών συστημάτων.

61. Εν πάση περιπτώσει, εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο κράτος να αποδείξει ότι δεν υπάρχουν άλλα μέσα λιγότερο αυστηρά για να διασφαλιστεί η τήρηση των απαιτήσεων της δημόσιας υγείας που αναφέρονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης.

62. Η ολλανδική κυβέρνηση επικαλείται ακόμη την αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί η αποδοτικότητα των εγκεκριμένων επιχειρήσεων τεμαχισμού που ο νόμος υποχρεώνει να συλλέγουν δωρεάν όλα τα κατάλοιπα ζώων, είτε έχουν είτε δεν έχουν οικονομική αξία. Καίτοι δεν είναι δυνατό να τεθεί ζήτημα αποζημιώσεως για τους μικρούς παραγωγούς αυτών των καταλοίπων (πράγμα που θα μπορούσε να τους ωθήσει να απέχουν από τον τεμαχισμό), είναι βέβαιο ότι υπάρχουν άλλα μέσα για να αποζημιωθούν οι επιφορτισμένοι με τον τεμαχισμό για τις δημοσίου χαρακτήρα υποχρεώσεις που τους έχουν υποβληθεί χωρίς να είναι αναγκαία η απαγόρευση των εισαγωγών (απόφαση Inter-Huiles, σκέψη 13).

63. V – Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλε το *Gerechtshof* του *Arnhem* ως εξής:

- 1) Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 827/68 του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1968, δεν αντιτίθεται στο να θεσπίζει κράτος μέλος ένα σύστημα κατά το οποίο όλα τα καταλοίπα πουλερικών που προορίζονται για τεμαχισμό πρέπει, για να καταστούν ακίνδυνα με τη μεταποίησή τους σε χρήσιμα προϊόντα, να παραδίδονται, καταρχήν δωρεάν, σε περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων δρόντως εξουσιοδοτημένων, εφόσον οι στόχοι αυτοί δεν μπορούν να επιτευχθούν μέσω ενός συστήματος που περιορίζει λιγότερο την ελευθερία των εμπορικών ανταλλαγών εντός της Κοινότητας.
- 2) Το άρθρο 30 της Συνθήκης αντιτίθεται στην επιβολή, στο πλαίσιο ενός τέτοιου συστήματος, περιορισμών των εισαγωγών καταλοίπων που νομίμως διατίθενται στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, οι οποίοι εμποδίζουν τη βελτίωση των συνθηκών αγοράς που ενδεχομένως υφίστανται, εφόσον τηρούνται οι άλλες προϋποθέσεις εμπορίας που ισχύουν για τους εγχώριους επιχειρηματίες.
- 3) Οι κοινοτικοί κανόνες σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και, ειδικότερα, το άρθρο 34 της Συνθήκης αντιτίθενται σε ένα σύστημα συλλογής και καταστροφής των καταλοίπων πουλερικών που είναι ακατάλληλα για την κατανάλωση από ανθρώπους, όπως αυτό που θεσπίστηκε με τον «*Destructiewet*», καθόσον συνεπάγονται απόλυτη απαγόρευση εξαγωγής αυτών των καταλοίπων, όταν η προβαλλόμενη δικαιολογία συνίσταται στην αναγκαιότητα να διασφαλιστεί η αποδοτικότητα των εγκεκριμένων επιχειρήσεων τεμαχισμού. Κάθε περιορισμός που επιβάλλεται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης, ιδίως για λόγους προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων, πρέπει να μην επιφέρει δυσμενείς διακρίσεις και να είναι ανάλογος με τον επιδιωκόμενο στόχο.