

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
ANTONIO SAGGIO

της 18ης Μαΐου 1999\*

1. Με την παρούσα προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί την ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) 820/97 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1997, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών και την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας<sup>1</sup> (στο εξής: κανονισμός). Η προσφυγή αφορά την επιλογή του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 37 ΕΚ) ως νομικής βάσης του κανονισμού αυτού. Ο προσβαλλόμενος κανονισμός εκδόθηκε στο πλαίσιο της κρίσεως της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας βοοειδών (στο εξής: ΣΕΒ), γνωστής ως «ασθένεια των τρελών αγελάδων». Αν ληφθεί υπόψη η κατάσταση αυτή, η Επιτροπή, την προσφυγή της οποίας υποστηρίζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, φρονεί ότι η προσβαλλόμενη πράξη έπρεπε να στηριχθεί στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 95 ΕΚ), εφόσον αποσκοπούσε πρωτίστως στην προστασία της υγείας των ανθρώπων. Το Συμβούλιο θεωρεί, αντιθέτως, ότι η επιλογή της νομικής βάσεως πρέπει να γίνεται αποκλειστικά βάσει του περιεχομένου και των στόχων των μελετωμένων πράξεων, γεγονός που συνηγορεί υπέρ του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΚ, δεδομένου ότι πρόκειται για την παραγωγή ή τη διάθεση στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων που απαριθμούνται στο παράρτημα II της Συνθήκης.

**Τα πραγματικά περιστατικά**

2. Στις 2 Οκτωβρίου 1996, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο δύο προτάσεις κανονισμών. Η μία αφορούσε την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας και η έτερη ένα σύστημα αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών<sup>2</sup>. Αμφότερες οι προτάσεις είχαν ως νομική βάση το άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΚ.

3. Για μία εξ αυτών των προτάσεων — εκείνη που αφορούσε την επισήμανση —, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε ως νομική βάση το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ αντί του άρθρου 43. Όσον αφορά την έτερη πρόταση — που αφορούσε ένα σύστημα αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών —, δεν κατέστη δυνατόν να επέλθει συμφωνία μεταξύ των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκειμένου να προταθεί ανάλογη τροποποίηση. Εν τούτοις, ο εισηγητής της επιτροπής για την γεωργία, υποστηριζόμενος από διάφορα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, πρότεινε στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.  
1 — ΕΕ L 117, σ. 1.

2 — Πρόταση κανονισμών (ΕΚ) του Συμβουλίου για τη θέσπιση ενός συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών και πρόταση κανονισμού (ΕΚ) του Συμβουλίου σχετικά με την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας (ΕΕ C 349, σ. 10 και 14).

επιλέξει και στην περίπτωση αυτή το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ ως νομική βάση του μέτρου.

4. Η Επιτροπή στη συνέχεια ένωσε τις δύο προτάσεις κανονισμών, που αρχικώς ήταν χωριστές, σε μία ενιαία νέα πρόταση που είχε ως νομική βάση το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ. Η νέα αυτή τροποποιημένη πρόταση υποβλήθηκε στο Συμβούλιο από την Επιτροπή στις 7 Μαρτίου 1997.

5. Στις 21 Απριλίου 1997, το Συμβούλιο ψήφισε ομοφώνως τον προσβαλλόμενο κανονισμό, επιλέγοντας πάντως ως νομική βάση το άρθρο 37 ΕΚ.

### Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

6. Η Επιτροπή φρονεί ότι το Συμβούλιο διέπραξε παράβαση ουσιάδους τύπου στηρίζοντας τον κανονισμό στο άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΚ. Πράγματι, δεδομένου ότι το άρθρο 100 Α της Συνθήκης, το οποίο έπρεπε να αποτελέσει τη νομική βάση του προσβαλλόμενου κανονισμού, προβλέπει — αντίθετα προς όσα προβλέπει το άρθρο 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης, το οποίο αρκείται σε απλή διαβούλευση με το Κοινοβούλιο — την εφαρμογή της διαδικασίας συναποφάσεως του άρθρου 189 Β της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης,

άρθρο 251 ΕΚ), θα έπρεπε να εφαρμοστεί εκείνη η διαδικασία για την έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού.

7. Κατά την Επιτροπή, ήδη πριν από την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού υπήρχαν διατάξεις που ρύθμιζαν τη διάθεση στο εμπόριο βοείου κρέατος και που σκοπούσαν να καταστεί δυνατή η αναγνώριση των ζώων από τα οποία προερχόταν. Ορισμένες από τις διατάξεις αυτές θεοπίστηκαν στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, άλλες στο πλαίσιο της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, λαμβανομένης ιδιαίτερως υπόψη της προστασίας του καταναλωτή<sup>3</sup>. Ωστόσο, η κρίση της ΣΕΒ αποκάλυψε την ανεπάρκεια των διατάξεων αυτών, λαμβανομένων ιδιαίτερως υπόψη των συνεπειών της ασθένειας στην υγεία των καταναλωτών, και οδήγησε την Επιτροπή να προτείνει, καταρχάς, την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας και, στη συνέχεια, προκειμένου να ενισχύσει την εμπιστοσύνη του καταναλωτή στα αναγραφόμενα στις ετικέτες στοιχεία, τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών.

8. Η Επιτροπή εξετάζει ακολούθως το περιεχόμενο και τους στόχους του προσβαλλόμενου κανονισμού προκειμένου να μπορέσει να καθορίσει υπό το φώς τους την ορθή νομική βάση της πράξεως.

3 — Η Επιτροπή μνημονεύει συναφώς, αφενός, την οδηγία 92/102/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 1992, για την αναγνώριση και την καταγραφή των ζώων (ΕΕ L 355, σ. 32), και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1208/81 του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 1981, για τη θέσπιση κοινοτικής κλίμακας κατάταξης σφαγίων των χοιρών βοειδών (ΕΕ L 123, σ. 3), και, αφετέρου, την οδηγία 79/112/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την επισήμανση και την παρουσίαση των τροφίμων που προορίζονται για τον τελικό καταναλωτή καθώς επίσης και τη διαφήμισή τους (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 33).

9. Όσον αφορά τη θέσπιση ενός συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών, η Επιτροπή παραπέμπει στον τίτλο I του προσβαλλόμενου κανονισμού. Το άρθρο 3 μνημονεύει τα στοιχεία στα οποία στηρίζεται το σύστημα: τα ενώτια για την ατομική αναγνώριση των ζώων, τα ηλεκτρονικά αρχεία δεδομένων, τα διαβατήρια ζώων και τα ατομικά μητρώα που τηρούνται σε κάθε εκμετάλλευση. Οι απαιτήσεις στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνονται τα διάφορα αυτά στοιχεία προσδιορίζονται ακολουθώντας στα άρθρα 4 έως 7. Οι διατάξεις αυτές παρέχουν τη δυνατότητα να ανιχνεύεται με ταχύτητα και ακρίβεια η καταγωγή και η προέλευση των βοοειδών<sup>4</sup>.

10. Όσον αφορά το σύστημα επισημάνσεως του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας, η Επιτροπή παραπέμπει στον τίτλο II του κανονισμού. Ο τίτλος αυτός προβλέπει καταρχάς, στο άρθρο 12, ποιες ενδείξεις πρέπει να αναγράφονται στις ετικέτες στο σημείο πώλησεως. Έτσι, το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού μνημονεύει τις ενδείξεις που αφορούν την προέλευση, ορισμένα χαρακτηριστικά ή τις συνθήκες παραγωγής του κρέατος που φέρει την επισήμανση ή του βοείου από το οποίο προέρχεται. Δυνάμει του άρθρου 19 του κανονισμού, αυτό το σύστημα υποχρεωτικής επισημάνσεως του βοείου κρέατος ισχύει σε όλα τα κράτη μέλη από 1ης Ιανουαρίου 2000. Για την εμπορία του βοείου κρέατος, οι επιχειρηματίες υποχρεούνται να καταρτίζουν προδιαγραφές εγκρινόμενες από τις αρμόδιες αρχές κάθε κράτους μέλους. Κατά το άρθρο 14 του κανονισμού, οι προδιαγραφές αυτές πρέπει να περιέχουν τις πληροφορίες που πρέπει να αναγράφονται στην ετικέτα, τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται για να εξασφαλίζεται

η ακρίβεια των πληροφοριών αυτών και το σύστημα ελέγχου που θα εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια παραγωγής και πώλησης. Το άρθρο 16 καθορίζει λεπτομερώς τις πληροφορίες που πρέπει να αναγράφονται στην ετικέτα. Τέλος, ο τίτλος II περιέχει τις κυρώσεις που επιβάλλονται στον επιχειρηματία που παραβαίνει τις διατάξεις περί επισημάνσεως.

11. Ως προς το περιεχόμενο του κανονισμού, το Συμβούλιο, εν προκειμένω καθού, δεν αμφισβητεί όσα εκθέτει η Επιτροπή.

12. Ωστόσο, όσον αφορά τους στόχους του κανονισμού, οι απόψεις των διαδίκων διαφέρουν σε πολύ μεγάλο βαθμό.

13. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ο κανονισμός αφορά τα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα II της Συνθήκης και αποτελούν αντικείμενο της κοινής οργάνωσης αγοράς<sup>5</sup>. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει, κατά την άποψή της, ότι ο κανονισμός επιδιώκει κυρίως ένα σκοπό της κοινής γεωργικής πολιτικής.

14. Ο αληθής σκοπός του κανονισμού προκύπτει ιδίως από την πρώτη και την τρίτη αιτιολογική του σκέψη. Η ΣΕΒ προκάλεσε

5 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/3, σ. 72).

4 — Βλ. την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

ανησυχία στον πληθυσμό σχετικά με τους κινδύνους που διατρέχει η ανθρώπινη υγεία από την κατανάλωση βοείου κρέατος. Συνεπώς, ήταν αναγκαίο να ληφθούν μέτρα προκειμένου να εξασφαλισθεί στους καταναλωτές ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας.

15. Σ' αυτό και μόνον το πλαίσιο της κρίσεως της ΣΕΒ καθίσταται σαφής ο πραγματικός και πρωταρχικός λόγος της έκδοσης του προσβαλλόμενου κανονισμού, ήτοι η προστασίας της ανθρώπινης υγείας. Βεβαίως, βάσει μιας γενικής θεωρήσεως, είναι δυνατόν να νοηθεί η επισήμανση του βοείου κρέατος έστω και ανεξάρτητα από την προστασία της υγείας. Εντούτοις, εν προκειμένω, τα μέτρα που ελήφθησαν σκοπούσαν αποκλειστικά να παράσχουν στον καταναλωτή πληροφορίες σχετικά με την προέλευση και με ορισμένα χαρακτηριστικά ή με τις συνθήκες παραγωγής του. Αυτές ακριβώς οι πληροφορίες παρέχουν στον καταναλωτή τη διασφάλιση ότι το προϊόν που προτίθεται να αγοράσει δεν παρουσιάζει κανένα κίνδυνο για την υγεία.

16. Τα μέτρα περί ανιχνευσιμότητας που προβλέπει ο κανονισμός ελήφθησαν ειδικώς προκειμένου να καταπολεμηθεί η ΣΕΒ, γεγονός που εξηγεί για ποιο λόγο τα μέτρα αυτά περιορίζονταν μόνο στα βοοειδή. Τα μέτρα αυτά παρέχουν τη δυνατότητα όχι μόνο να αναγνωρισθούν ατομικά τα ζώα, αλλά επίσης να εντοπισθούν οι εκμεταλλεύσεις και τα κοπάδια από τα οποία προέρχονται. Τούτο παρέχει τη δυνατότητα όχι μόνο μιας καλύτερης διαγνώσεως της ασθένειας, αλλά αποτελεί επίσης το καλύτερο σύστημα καταπολέμησής της.

17. Κατά την Επιτροπή, αν ληφθεί υπόψη το πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε ο επίδικος κανονισμός, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι για την έκδοση της πράξεως αυτής το καθοριστικό στοιχείο ήταν η ανάγκη της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και όχι η λειτουργία της κοινής οργανώσεως αγοράς.

18. Συνεπώς, η Επιτροπή καταλήγει ότι η ορθή νομική βάση του κανονισμού έπρεπε να είναι το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ.

19. Με τις δύο αρχικές προτάσεις κανονισμών, η Επιτροπή συμμορφώθηκε προς τη νομολογία του Δικαστηρίου. Αρχική σκέψη της ήταν ότι επρόκειτο για κανονισμό σχετικά με τα προϊόντα που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II της Συνθήκης, καθώς φρονούσε ότι η επιδίωξη των σκοπών της κοινής γεωργικής πολιτικής δεν είναι δυνατόν να μη λαμβάνει υπόψη τις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η προστασία της υγείας. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο η Επιτροπή στήριξε αρχικά τις προτάσεις της στο άρθρο 43. Ωστόσο, κατόπιν ωριμοτέρας σκέψεως, κατέληξε στο ότι η κρίση της ΣΕΒ απαιτούσε ειδικά μέτρα που θα αποσκοπούσαν κυρίως στην προστασία της υγείας των καταναλωτών. Για τον λόγο αυτό η Επιτροπή στήριξε τελικώς την πρότασή της στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ.

20. Εξάλλου, η Επιτροπή επικαλείται, στο πλαίσιο του άρθρου 100 Α, την κατευθυ-

ντήρια γραμμή του άρθρου 129 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 152 ΕΚ), σύμφωνα με την οποία, στα ζητήματα που αφορούν την προστασία της υγείας, πρέπει να υπάρχει συνεργασία με το Κοινοβούλιο για τη λήψη μέτρων στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 189 Β (συναπόφαση). Θα αποτελούσε παραβίαση της Συνθήκης η εξαίρεση των πράξεων που έχουν ως άμεσο σκοπό την προστασία της υγείας από τις διατάξεις που αφορούν τη συναπόφαση, μόνον και μόνον επειδή περιλαμβάνονται σε μία κανονιστική ρύθμιση που αφορά τα γεωργικά προϊόντα. Εν προκειμένω, πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερος υπόψη το γεγονός ότι ο πρωταρχικός σκοπός του προσβαλλόμενου κανονισμού είναι η προστασία της ανθρώπινης υγείας και ότι η ρύθμιση της παραγωγής και της εμπορίας γεωργικών προϊόντων δεν συνιστά παρά μόνον δευτερεύοντα σκοπό. Για τους λόγους αυτούς έπρεπε να επιλεγεί ως νομική βάση όχι το άρθρο 43, αλλά το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ.

21. Επικουρικώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο κανονισμός έπρεπε τουλάχιστον να στηριχθεί τόσο στο άρθρο 37 ΕΚ όσο και στο άρθρο 95 ΕΚ.

22. Περαιτέρω, η Επιτροπή φρονεί ότι, σε περίπτωση ακυρώσεως του κανονισμού 820/97, το Δικαστήριο πρέπει να προσδιορίσει εκείνα τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού που θεωρούνται ότι διατηρούν την ισχύ τους, σύμφωνα με το άρθρο 174, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης ΕΚ (νυν, άρθρο 231 ΕΚ). Ο μηχανισμός που θέσπισε ο κανονισμός αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στην καταπολέμηση της ΣΕΒ· συγκεκριμένα, η Επιτροπή έχει ήδη εκδώσει βάσει του κανονισμού αυτού τις λεπτομέ-

ρειες εφαρμογής που θα πρέπει και αυτές να διατηρήσουν την ισχύ τους.

23. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή άσκησε στις 22 Ιουλίου 1997 κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως την παρούσα προσφυγή με την οποία ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΚ) 820/97 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1997, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών και την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας·

2) να διατηρήσει τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού μέχρι τη θέση σε ισχύ νέας σχετικής ρυθμίσεως, που θα θεσπισθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη επί της ενδεδειγμένης νομικής βάσης·

3) να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

24. Το Κοινοβούλιο, που παρενέβη στη δίκη προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής, φρονεί επίσης ότι ο πρωταρχικός σκοπός του κανονισμού είναι η προστασία της ανθρώπινης υγείας. Κατά την άποψή του, για την καλύτερη κατανόηση μιας πράξεως, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, πέραν του περιεχο-

μένου και του σκοπού της, τα πραγματικά περιστατικά και η πολιτική συγκυρία. Ενώπιον της κρίσης της ΣΕΒ, ο κανονισμός επιδιώκει δύο βασικούς σκοπούς. Αφενός, πρέπει να προστατευθεί η ανθρώπινη υγεία από τους κινδύνους που συνδέονται με τη ΣΕΒ και, αφετέρου, πρέπει να υπάρχει καλύτερη ενημέρωση των καταναλωτών σχετικά με την προέλευση και την ποιότητα του βοείου κρέατος. Για τους λόγους αυτούς, ο νομοθέτης αποφάσισε να καθιερώσει την πλήρη διαφάνεια σε σχέση με την εκτροφή των βοοειδών καθώς και με την παραγωγή και την εμπορία του βοείου κρέατος. Ο πρωταρχικός σκοπός, αν όχι και ο μοναδικός, ήταν η δημιουργία μιας πλήρους αλυσίδας παρέχουσας τη δυνατότητα στον καταναλωτή να έχει εποπτεία εφ' όλων των σταδίων, από την προέλευση έως την κατανόηση. Τα μέσα που προβλέπονται προς τούτο είναι η αναγνώριση και η καταγραφή των βοοειδών καθώς και η επισήμανση του βοείου κρέατος.

25. Για το Κοινοβούλιο δεν υφίσταται εν προκειμένω καμία διαφορά σε σχέση με τους κανόνες που διέπουν την επισήμανση των τροφίμων εν γένει, οι οποίοι πρέπει να στηρίζονται στο άρθρο 100 Α και όχι στο άρθρο 43, της Συνθήκης ΕΚ. Η νομολογία έχει μέχρι τούδε ασχοληθεί μόνο με πράξεις των οποίων κύριος σκοπός ήταν η εμπορία γεωργικών προϊόντων στην εσωτερική αγορά και οι οποίες δευτερευόντως μόνον αποσκοπούσαν στην προστασία της υγείας. Τούτο όμως δεν συμβαίνει στην παρούσα υπόθεση, στην οποία ο κύριος σκοπός του κανονισμού έγκειται στην προστασία της ανθρώπινης υγείας.

26. Από τη Συνθήκη προκύπτει επίσης ότι στον τομέα της προστασίας της υγείας πρέπει να υπάρχει συνεργασία με το Κοινοβούλιο

στη νομοθετική διαδικασία σύμφωνα με το άρθρο 189 Β. Για τους ανωτέρω λόγους, η ορθή νομική βάση του προσβαλλόμενου κανονισμού θα ήταν το άρθρο 100 Α.

27. Και το Κοινοβούλιο υποστηρίζει, επικουρικά, ότι έπρεπε τουλάχιστον να ληφθούν ως νομική βάση και τα δύο επίμαχα άρθρα: το άρθρο 43 και το άρθρο 100 Α. Σκοπός του κανονισμού δεν ήταν απλώς η αποκατάσταση της αγοράς βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας, αλλά και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών στα προϊόντα αυτά.

28. Τέλος, το Κοινοβούλιο φρονεί επίσης ότι, σε περίπτωση ακυρώσεως του κανονισμού, τα αποτελέσματά του πρέπει να διατηρηθούν την ισχύ τους.

29. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

30. Το Συμβούλιο φρονεί ότι, μολονότι το πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε μία πράξη μπορεί να ληφθεί υπόψη προκειμένου να κατανοηθεί το περιεχόμενό της, το πλαίσιο αυτό ωστόσο δεν έχει καθοριστική σημασία για την επιλογή της νομικής βάσεως, δεδομένου ότι η επιλογή αυτή πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία δυνάμενα να υπαχθούν σε δικαστικόν έλεγχο. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα

στοιχεία αυτά είναι μεταξύ άλλων το περιεχόμενο και ο σκοπός της πράξεως.

31. Οι διάδικοι δεν ερίζουν ως προς το περιεχόμενο του κανονισμού.

32. Αντιθέτως, όσον αφορά τον σκοπό του, το Συμβούλιο φρονεί ότι αυτός δεν έγκειται πρωτίστως στην προστασία της ανθρώπινης υγείας. Συναφώς, το Συμβούλιο παραπέμπει στην πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού που ορίζει τα εξής:

«(...) η αγορά του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το κρέας αποσταθεροποιήθηκε λόγω της κρίσης της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (...) είναι ανάγκη να αποκατασταθεί η σταθερότητα της αγοράς αυτής (...) ο αποτελεσματικότερος τρόπος για την αποκατάσταση αυτή είναι η βελτίωση της διαφάνειας των όρων παραγωγής και εμπορίας αυτών των προϊόντων, ιδίως όσον αφορά την ανιχνευσιμότητα».

33. Το Συμβούλιο φρονεί ότι η διαφάνεια αυτή δύναται να αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη των καταναλωτών τόσο στην αγορά όσο και στα προϊόντα. Τούτο παρέχει τη δυνατότητα αποκατάστασης της σταθερότητας της αγοράς που επλήγη από την κρίση της ΣΕΒ.

34. Για τον σκοπό αυτό, ήταν ουσιώδες να θεσπισθεί ένα αποτελεσματικότερο σύστημα αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών στο στάδιο της παραγωγής και να δημιουργηθεί ένα κοινοτικό σύστημα επισήμανσης βασιζόμενο σε αντικειμενικά κριτήρια στο στάδιο της εμπορίας<sup>6</sup>.

35. Το Συμβούλιο προσθέτει ότι, πέραν από τον πρωταρχικό σκοπό του κανονισμού που είναι η σταθεροποίηση της αγοράς βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας, ελήφθησαν επίσης υπόψη ορισμένες απαιτήσεις γενικού ενδιαφέροντος, όπως η προστασία της δημόσιας υγείας και της υγείας των ζώων<sup>7</sup>.

36. Η προστασία της δημόσιας υγείας και της υγείας των ζώων αποτελεί ωστόσο δευτερεύοντα μόνο σκοπό του κανονισμού, ο οποίος ρυθμίζει επιπλέον το ενδοκοινοτικό εμπόριο ζώντων ζώων στο μέτρο που τα ζώα που προορίζονται για το ενδοκοινοτικό εμπόριο πρέπει να αναγνωρίζονται και να καταγράφονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις της κοινοτικής νομοθεσίας. Η αναγνώριση και η καταγραφή πρέπει να παρέχουν τη δυνατότητα προσδιορισμού της εκμετάλλευσης, του κέντρου ή του οργανισμού καταγωγής ή διέλευσης<sup>8</sup>. Η ατομική αναγνώριση ορισμένων ειδών ζώων, εν προκειμένω βοοειδών, θα επιτρέπει επίσης την εύρυθμη

6 — Βλ. τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

7 — Βλ. την τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

8 — Βλ. την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

διαχείριση ορισμένων καθεστώτων κοινοτικών ενισχύσεων στον γεωργικό τομέα<sup>9</sup>.

θρου 37 της Συνθήκης ΕΚ χωρίς να αμφισβητηθεί στη συνέχεια η επιλογή της νομικής αυτής βάσεως.

37. Όσον αφορά την επισήμανση του βόειου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας, το εν λόγω σύστημα θέτει απλώς στη διάθεση του καταναλωτή ορισμένες πληροφορίες ενόψει ενδεχόμενης αγοράς που είναι σημαντική γι' αυτόν, αλλά δεν του εγγυάται ότι η υγεία του δεν διατρέχει κανένα κίνδυνο από το κρέας που διατίθεται προς πώληση. Άλλα μέτρα, κτηνιατρικής φύσεως, που έχουν το σκοπό αυτό, θα προσέφεραν στον καταναλωτή τις εγγυήσεις αυτές.

40. Η θέσπιση των διατάξεων που αφορούν την αναγνώριση και την καταγραφή των βοοειδών δικαιολογείται επίσης από το γεγονός ότι η δυνατότητα που παρέχεται με τον τρόπο αυτό προκειμένου να ανιχνευθεί με μεγαλύτερη ασφάλεια η προέλευση των βοοειδών συνιστά απαραίτητη πηγή πληροφοριών για την επισήμανση του βόειου κρέατος.

38. Οι διατάξεις σχετικά με την ανιχνευσιμότητα δεν θεσπίστηκαν ειδικά για την καταπολέμηση της ΣΕΒ. Μολονότι βεβαίως είναι προς το παρόν δυνατόν να ανιχνευθεί ολόκληρη η διαδρομή ενός ζώου από την εκτροφή του έως και τη σφαγή του, τούτο, από την άποψη της προστασίας της δημόσιας υγείας, δεν συνιστά επαρκές μέτρο προς εξάλειψη της ΣΕΒ.

41. Επιπλέον, η προστασία της υγείας των ζώων συνδέεται μάλλον στενά με την εμπορία των αντίστοιχων προϊόντων. Αν τα ζώα πληρούν τις προϋποθέσεις που τους επιβάλλονται προκειμένου να προστατευθεί η υγεία, είναι δυνατόν τελικώς να αποκατασταθεί και να διατηρηθεί ευκολότερα η εμπιστοσύνη των καταναλωτών, γεγονός που συμβάλλει στην συνακόλουθη σταθεροποίηση της αγοράς. Το γεγονός ότι ο κανονισμός εφαρμόζεται μόνο στα βοοειδή και στο βόειο κρέας και όχι στους χοίρους, στα αιγοπρόβατα και στο κρέας τους, δεν οφείλεται στο ότι βάρυναν περισσότερο οι απαιτήσεις για την προστασία της υγείας στην πρώτη περίπτωση, αλλά μάλλον στο απλό γεγονός ότι η αγορά του βόειου κρέατος είχε υποστεί, λόγω της ασθένειας των τρελών αγελάδων, μια τόσο σοβαρή κρίση που καθιστούσε αναγκαία την άμεση λήψη μέτρων σταθεροποίησης.

39. Το Συμβούλιο παρατηρεί επίσης ότι η οδηγία 92/102, που ίσχυε μέχρι τούδε για την αναγνώριση και την καταγραφή των βοοειδών, δεν αποδείχθηκε στην πράξη πλήρως ικανοποιητική όσον αφορά τα εν λόγω ζώα και χρειάστηκε να βελτιωθεί. Για τον λόγο αυτό, καθώς και για να ενισχυθούν οι διατάξεις της προαναφερθείσας οδηγίας, εκδόθηκε ο προσβαλλόμενος κανονισμός που εφαρμόζεται ειδικώς στα βοοειδή<sup>10</sup> και η οδηγία αυτή εκδόθηκε βάσει του άρ-

42. Εξετάζοντας στη συνέχεια την επιλογή της νομικής βάσεως, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η επιλογή πρέπει να γίνει σε τελευ-

<sup>9</sup> — Βλ. την έβδομη και την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

<sup>10</sup> — Βλ. την ένατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.



ταία ανάλυση μόνον υπό το πρίσμα του σκοπού και του περιεχομένου των μέτρων που πρέπει να ληφθούν. Εφόσον, εν προκειμένω, πρόκειται για την παραγωγή και την εμπορία προϊόντων που απαριθμούνται στο παράρτημα II της Συνθήκης, καθώς επίσης για την επίτευξη ουσιαδών σκοπών της κοινής γεωργικής πολιτικής, ορθώς ο προσβαλλόμενος κανονισμός στηρίχθηκε στο άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΚ.

43. Οι απόψεις που υποστήριξαν η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο θα κατέληγαν στο να καταστήσουν άνευ αντικεμένου το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 43, αφού οποιαδήποτε πράξη αποσκοπούσα επίσης στην προστασία της δημόσιας υγείας θα έπρεπε τότε να στηρίζεται και στο άρθρο 100 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 94 ΕΚ) ή στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ. Σύμφωνα όμως με την άποψη του Συμβουλίου, και όταν ακόμη επιλέγεται ως νομική βάση μιας πράξεως το άρθρο 43, λαμβάνονται υπόψη ορισμένες απαιτήσεις γενικού συμφέροντος όπως η προστασία των καταναλωτών ή η προστασία της δημόσιας υγείας και της υγείας των ζώων, στο μέτρο που η επιδίωξη των σκοπών της κοινής γεωργικής πολιτικής δεν μπορεί να αγνοήσει τα γενικά αυτά συμφέροντα, όπως προκύπτει από το άρθρο 129, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ και από τη νομολογία του Δικαστηρίου.

44. Ο κανονισμός αφορά επίσης την επίτευξη του σκοπού του άρθρου 39 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 33 ΕΚ), ήτοι τη σταθεροποίηση των αγορών. Εξάλλου, τα μέτρα που προβλέπει ο κανονισμός μνημονεύονται στο άρθρο 2 του κανονισμού 805/68<sup>11</sup>. Η διάταξη αυτή παρέχει τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της

κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα του βοείου κρέατος, να ληφθούν μέτρα αποσκοπούντα στην καλλίτερη οργάνωση της παραγωγής, της μεταποίησης και της εμπορίας καθώς και μέτρα αποσκοπούντα στη βελτίωση της ποιότητας. Αυτόν ακριβώς τον τελευταίο στόχο επιδίωξε το Συμβούλιο εκδίδοντας τον κανονισμό προκειμένου να επηρεάσει θετικά την αγορά. Εφόσον και τα γενικά συμφέροντα αποτελούν συνιστώσα της γεωργικής πολιτικής, η οποία πρέπει με τη σειρά της να εντάσσεται στο γενικό οικονομικό πλαίσιο, η επιχειρηματολογία της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου θα κατέληγε στο να εκτοπίζει η επιλογή του άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΚ ως νομικής βάσεως τη διάταξη του άρθρου 43, που αποτελεί *lex specialis*, οσάκις εκδίδεται πράξη που αφορά άμεσα ή έμμεσα την κρίση της ΣΕΒ, καθώς η πράξη αυτή θα αφορά πάντοτε την προστασία της υγείας. Τούτο θα μείωνε σημαντικώς το περιεχόμενο των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής που μνημονεύονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΚ.

45. Το Συμβούλιο φρονεί ότι, εάν ληφθούν υπόψη τα κριτήρια που ήταν αποφασιστικά για την επιλογή της νομικής βάσεως των ληπτέων μέτρων — περιεχόμενο και σκοπός —, ο τρόπος ενεργείας του στην προκειμένη περίπτωση πρέπει να κριθεί ορθός και σύννομος.

46. Όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου, που προέβλεπε επικουρικώς, σχετικά με την επι-

11 — Κανονισμός περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (προαναφερθείς στην υποσημείωση 5).

λογή ως ορθής νομικής βάσεως τόσο του άρθρου 43 όσο και του άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΚ, το Συμβούλιο φρονεί ότι τούτο θα ήταν δυνατόν μόνον εάν η εν λόγω πράξη επιδίωκε ταυτοχρόνως δύο χωριστούς ισοδύναμους σκοπούς. Τούτο όμως δεν συμβαίνει εν προκειμένω, αφού ο πρωταρχικός σκοπός του κανονισμού είναι η αποκατάσταση της σταθερότητας της αγοράς του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας που ανετράπη εξαιτίας της κρίσεως της ΣΕΒ. Οι λοιποί σκοποί του κανονισμού, που μνημονεύονται εξάλλου στις αιτιολογικές του σκέψεις, ήσαν δευτερεύοντες και δεν μπορούσαν για τον λόγο αυτό να έχουν καμία επιρροή στην επιλογή της νομικής βάσεως.

θεσπίζουν ένα σύστημα αναγνώρισεως και καταγραφής των βοοειδών· ο τίτλος II περιέχει τις διατάξεις σχετικά με την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας.

49. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του κανονισμού, το σύστημα αναγνώρισεως και καταγραφής των βοοειδών περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

— ενώτια για την ατομική αναγνώριση των ζώων·

#### Επί της ουσίας

47. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία που να επιδέχονται δικαστικό έλεγχο<sup>12</sup>.

— ηλεκτρονικά αρχεία δεδομένων·

— διαβατήρια ζώων·

#### *Το περιεχόμενο του κανονισμού*

48. Ο κανονισμός αποτελείται από δύο μέρη. Στο πλαίσιο του τίτλου I, τα κράτη μέλη

— τήρηση ατομικών μητρώων σε κάθε εκμετάλλευση.

Η Επιτροπή και η αρμόδια αρχή του οικείου κράτους μέλους καθώς και όλοι οι ενδιαφερόμενοι, συμπεριλαμβανομένων των ενδιαφερόμενων οργανώσεων καταναλωτών, έχουν πρόσβαση σε όλα τα στοιχεία. Ακολουθώντας, το άρθρο 4 ορίζει τα ζώα που πρέπει να αναγνωρίζονται και τα χαρακτηριστικά

12 — Αποφάσεις της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1987, σ. 1493, σκέψη 11)· της 23ης Φεβρουαρίου 1988, 131/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 905, σκέψη 29), και της 26ης Μαρτίου 1996, C-271/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-1689, σκέψη 14).

που πρέπει να έχουν τα προς τούτο χρησιμοποιούμενα ενώτια. Το άρθρο 5 ορίζει τα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνουν τα ηλεκτρονικά αρχεία δεδομένων. Οι απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν τα διαβατήρια για τα ζώα καθώς και τα μητρώα καθορίζονται στα άρθρα 6 και 7. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 3, οι κάτοχοι βοοειδών υποχρεούνται να παρέχουν στην αρμόδια αρχή, κατόπιν αιτήσεώς της, όλα τα στοιχεία σχετικά με την προέλευση, την επισήμανση και, ενδεχομένως, τον προορισμό των ζώων τα οποία είχαν ή έχουν στην κατοχή τους, μεταφέρον, εμπορεύονται ή σφάζουν.

50. Επομένως, οι προαναφερθείσες διατάξεις περιέχουν κατ' ουσίαν τις υλικές και τεχνικές προδιαγραφές που αφορούν τους μηχανισμούς ελέγχου. Οι διατάξεις αυτές ρυθμίζουν τις λεπτομέρειες αναγνώρισεως και καταγραφής των βοοειδών στα κράτη μέλη, καθιερώνοντας τον έλεγχο του κατόχου των ζώων ήδη από την φάση της εκτροφής.

51. Το δεύτερο μέρος του κανονισμού περιλαμβάνει τις διατάξεις που αφορούν την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας. Το άρθρο 19 θεσπίζει υποχρεωτικό σύστημα επισήμανσεως του βοείου κρέατος, το οποίο είναι υποχρεωτικό για όλα τα κράτη μέλη από την 1η Ιανουαρίου 2000. Οι διατάξεις του τίτλου II εφαρμόζονται επίσης σε κάθε επιχειρηματία που επιθυμεί να προβεί σε επισήμανση του βοείου κρέατος στο σημείο πώλησης, κατά τρόπον ώστε να παρέχονται πληροφο-

ρίες για την προέλευση, για ορισμένα χαρακτηριστικά ή για τις συνθήκες παραγωγής όσον αφορά το κρέας ή το ζώο από το οποίο προέρχεται<sup>13</sup>.

52. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 14, κάθε επιχειρηματίας υποβάλλει προς έγκριση τις προδιαγραφές στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους εντός του οποίου πραγματοποιείται η παραγωγή ή η πώληση του βοείου κρέατος. Ακολουθώντας, το αυτό άρθρο ορίζει λεπτομερώς τα στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνονται στις προδιαγραφές, και ιδίως τις πληροφορίες που πρέπει να αναγράφονται στην ετικέτα καθώς και τα μέτρα ελέγχου και τις κυρώσεις που πρέπει να επιβάλλονται σε περίπτωση μη τηρήσεως των προδιαγραφών. Το άρθρο 15 του κανονισμού περιλαμβάνει τις διατάξεις για την περίπτωση που η παραγωγή του βοείου κρέατος πραγματοποιείται εν όλω ή εν μέρει σε τρίτη χώρα.

53. Όσον αφορά την ετικέτα, το άρθρο 16 του κανονισμού καθορίζει τις πληροφορίες που είναι δυνατόν να περιέχει: τον τόπο γεννήσεως του ζώου, τον τόπο παχύνσεως και τον τόπο σφαγής, τον αριθμό αναγνώρισεως και το φύλο του ζώου, τις μεθόδους παχύνσεως ή διατροφής, στοιχεία για τη σφαγή καθώς και οποιαδήποτε άλλα στοιχεία τα οποία ο ενδιαφερόμενος επιχειρηματίας επιθυμεί να αναφέρει και τα οποία έχουν εγκριθεί από την αρμόδια αρχή.

54. Το τμήμα αυτό του κανονισμού προβλέπει εξάλλου τις πιθανές κυρώσεις σε

13 — Άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 820/97.

περίπτωση που δεν τηρηθούν οι απαιτήσεις κάθε επιμέρους άρθρου.

55. Επομένως, οι ανωτέρω διατάξεις αφορούν και αυτές, κατ' ουσίαν, τις ουσιαστικές και τεχνικές προδιαγραφές που εφαρμόζονται στην επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας. Μολονότι απευθύνονται και στον παραγωγό, έχουν ωστόσο σημασία κατά το στάδιο της εμπορίας του προϊόντος. Το στοιχείο συνδέσεως για την επισήμανση του βοείου κρέατος δίδεται από το σημείο πώλησης (άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού).

56. Κατά τα λοιπά, δεδομένου ότι οι διάδικοι δεν ερίζουν ως προς το περιεχόμενο του κανονισμού, παρέλκει η περαιτέρω εξέταση του σημείου αυτού.

#### *Σκοπός του κανονισμού*

57. Η επιχειρηματολογία της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου μπορούν να συνοψισθούν στο ότι, κατά την άποψή τους, ο πρωταρχικός σκοπός, αν όχι και ο μοναδικός, του κανονισμού είναι η διασφάλιση ενός όσο το δυνατόν υψηλότερου επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας. Το Συμβούλιο αμφισβητεί την ορθότητα της απόψεως αυτής, υποστηρίζοντας ότι ο πρωταρχικός σκοπός του κανονισμού είναι η αποκατάσταση της σταθερότητας της αγοράς του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας που διαταράχθηκε με την κρίση των «τρελών αγελάδων».

58. Οι σκοποί του κανονισμού μπορούν να προσδιορισθούν κατ' ουσίαν βάσει των επιμέρους διατάξεων του καθώς και των αιτιολογικών του σκέψεων.

59. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο κανονισμός σκοπεί στη βελτίωση της διαφάνειας των συνθηκών παραγωγής και εμπορίας του βοείου κρέατος, ιδίως όσον αφορά την ανιχνευσιμότητα. Με τον τρόπο αυτό, παρέχεται η δυνατότητα να αποκατασταθεί η σταθερότητα της αγοράς που διαταράχθηκε με την κρίση της ΣΕΒ<sup>14</sup>.

60. Προκειμένου να επιτευχθεί η διαφάνεια αυτή, είναι αναγκαίο να θεσπισθεί ένα αποτελεσματικότερο σύστημα αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών στο στάδιο της παραγωγής<sup>15</sup>. Από τη βελτίωση αυτή θα εκπληρωθούν ορισμένες απαιτήσεις γενικού ενδιαφέροντος, όπως είναι η προστασία της δημόσιας υγείας και της υγείας των ζώων<sup>16</sup>. Τέλος, υπάρχει η ελπίδα ότι με τον τρόπο αυτό θα αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των καταναλωτών στην ποιότητα του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας<sup>17</sup>.

14 — Βλ. την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

15 — Βλ. τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

16 — Βλ. την τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

17 — Βλ. την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

61. Ωστόσο ο κανονισμός αποσκοπεί επίσης στην ορθή διαχείριση ορισμένων καθεστώτων κοινοτικών ενισχύσεων στον γεωργικό τομέα που απαιτούν την ατομική αναγνώριση ορισμένων ειδών ζώων<sup>18</sup>.

62. Επιπλέον, η θέσπιση του συστήματος αναγνωρίσεως και καταγραφής των βοοειδών αποσκοπεί στην ανίχνευση της καταγωγής των βοοειδών κατά τρόπο ταχύ και αξιόπιστο. Οι μέχρι τούδε ισχύουσες ρυθμίσεις δεν απεδείχθησαν πλήρως ικανοποιητικές, ιδίως στο πλαίσιο της κρίσης της ΣΕΒ, και έπρεπε επομένως να βελτιωθούν<sup>19</sup> (πράγμα που έγινε με την έκδοση του προ-σβαλλόμενου κανονισμού).

63. Εξάλλου, επιβαλλόταν η δημιουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος επισημάνσεως που να παρέχει τη δυνατότητα να αναγνωρίζεται σε κάθε περίπτωση η προέλευση του ζώου ή των ζώων από το οποίο ή τα οποία προέρχεται το βόειο κρέας που φέρει την επισήμανση<sup>20</sup>.

64. Προκειμένου να διασφαλισθεί η αξιόπιστη λειτουργία του συστήματος, ήταν αναγκαίο να προβλεφθούν οι κατάλληλες κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεως των διατάξεων του κανονισμού<sup>21</sup>.

65. Ενόψει των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτή η επιχειρηματολογία του Συμβουλίου ότι ο κανονισμός αφορά την παραγωγή και την εμπορία των προϊόντων που μνημονεύονται στο παράρτημα II της Συνθήκης. Επίσης, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο κανονισμός αποσκοπεί στην πραγματοποίηση των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής που μνημονεύονται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, καθώς και στην αύξηση της παραγωγικότητας της γεωργίας και στην σταθεροποίηση των αγορών.

66. Ωστόσο μπορούν να διατυπωθούν επιφυλάξεις ως προς το αν αυτός είναι ο μοναδικός και καθοριστικός σκοπός του κανονισμού.

67. Κατά την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, προκειμένου να καθοριστεί ο πρωταρχικός σκοπός μιας νομοθετικής πράξεως πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα πραγματικά περιστατικά και τα πολιτικά γεγονότα που οδήγησαν στην έκδοσή της.

68. Επ' αυτού, πρέπει να γίνει εκ νέου παραπομπή στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται αποκλειστικά σε αντικειμενικά στοιχεία που να επιδέχονται δικαστικό έλεγχο. Συναφώς, το Δικαστήριο μνημόνευσε μεταξύ άλλων το περιεχόμενο και τον σκοπό

18 — Βλ. την έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

19 — Βλ. την ένατη και ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

20 — Βλ. την εικοστή τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

21 — Βλ. την εικοστή έκτη και την εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 820/97.

της εκδοθείσας πράξεως<sup>22</sup>, που έχουν ιδιαίτερη σημασία.

χωρίς να λαμβάνεται καθόλου υπόψη το πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε η πράξη.

69. Κατ' αρχήν, τούτο δεν εμποδίζει να λαμβάνονται υπόψη και άλλα κριτήρια για τον καθορισμό της νομικής βάσεως στο μέτρο που είναι αντικειμενικά και δεκτικά δικαστικού ελέγχου.

70. Είναι πολύ αμφίβολο αν τα πραγματικά περιστατικά και τα πολιτικά γεγονότα, που ελήφθησαν υπόψη για την έκδοση της πράξεως, μπορούν να συνεκτιμηθούν για τον καθορισμό του σκοπού της πράξεως αυτής στον αυτό βαθμό με το περιεχόμενό της και τους στόχους της. Τα πολιτικά γεγονότα υπόκεινται ακριβώς σε εκτιμήσεις μάλλον υποκειμενικού χαρακτήρα, που μπορούν να ποικίλλουν ανάλογα με τις πολιτικές απόψεις και τις πολιτικές ανάγκες σε τόσο σημαντικό βαθμό ώστε να μην είναι δυνατόν να ληφθούν υπόψη, για λόγους συνέπειας και ασφάλειας δικαίου, ως καθοριστικό κριτήριο για τον προσδιορισμό της νομικής βάσεως μιας πράξεως.

71. Τούτο δεν σημαίνει ότι ο καθορισμός της ορθής νομικής βάσεως πρέπει να γίνεται

72. Εν προκειμένω, το Συμβούλιο δεν αμφισβητεί τα πραγματικά περιστατικά, ήτοι την κρίση της ΣΕΒ. Αντιθέτως δηλώνει ότι ακριβώς η κρίση αυτή κατέστησε επιβεβλημένη την έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού. Ωστόσο, προσθέτει ότι ο κανονισμός δεν εκδόθηκε προκειμένου να διασφαλισθεί, καταρχάς, ένα υψηλότερο επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας, αλλά επειδή ήταν επιβεβλημένη η ενίσχυση, μέσω σταθεροποιητικών μέτρων, της αγοράς του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας, η οποία αντιμετώπιζε σοβαρά προβλήματα. Κατά την άποψή της, ένα από τα μέτρα για την επίτευξη του σκοπού αυτού ήταν η αποκατάσταση και η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών στα εν λόγω προϊόντα μέσω της αναγνωρίσεως και της επισημάνσεώς τους.

73. Η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο φρονούν αντιθέτως ότι, λαμβανομένης υπόψη της κρίσεως της ΣΕΒ, ο πρωταρχικός σκοπός του κανονισμού ήταν η προστασία της ανθρώπινης υγείας και της υγείας των ζώων.

74. Όπως σαφώς προκύπτει από την τρίτη αιτιολογική του σκέψη, ο κανονισμός αποσκοπεί στην εκπλήρωση ορισμένων απαιτήσεων γενικού συμφέροντος, όπως είναι η προστασία της δημόσιας υγείας και της υγείας των ζώων.

22 — Αποφάσεις της 16ης Νοεμβρίου 1989, C-131/87, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1989, σ. 3743, σκέψη 7), της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10), και της 13ης Μαΐου 1997, C-233/94, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. I-2405, σκέψη 12).

75. Ωστόσο, με πάγια νομολογία το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι η επιδίωξη των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής δεν μπορεί να μη λαμβάνει υπόψη ορισμένες απαιτήσεις γενικού συμφέροντος όπως είναι η προστασία των καταναλωτών ή της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων, απαιτήσεις τις οποίες οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τα κοινοτικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους<sup>23</sup>.

76. Ο αντίστοιχος σκοπός του κανονισμού, όπως διατυπώνεται στην τρίτη αιτιολογική του σκέψη, ανταποκρίνεται για τον λόγο αυτόν στις διατάξεις του άρθρου 129, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, ενώ επιβεβαιώνεται και από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου.

77. Ωστόσο, το γεγονός ότι ελήφθησαν υπόψη οι απαιτήσεις γενικού συμφέροντος δεν συνεπάγεται, αυτό και μόνον, ότι οι απαιτήσεις αυτές αποτελούν τον πρωταρχικό σκοπό της εκδοθείσας πράξεως.

78. Εν πάση περιπτώσει, το γεγονός ότι η ρύθμιση αφορά την παραγωγή και την εμπορία γεωργικών προϊόντων προκειμένου να σταθεροποιηθεί η αγορά συνεπάγεται κατ' αρχάς ότι το άρθρο 100 Α της Συνθήκης

δεν μπορεί να αποτελέσει τη μόνη νομική βάση του προσβαλλόμενου κανονισμού.

79. Επιβάλλεται ωστόσο να τεθεί το ερώτημα αν ο προσβαλλόμενος κανονισμός έπρεπε να έχει ως νομική βάση αμφότερες τις επίμαχες διατάξεις, ήτοι και το άρθρο 43 και το άρθρο 100 Α.

80. Τούτο θα μπορούσε να συμβαίνει εν προκειμένω αν, μεταξύ άλλων, το σύνολο του κανονισμού περιελάμβανε, εκ παραλλήλου, δύο περιεχόμενα και δύο σκοπούς ουσιωδώς διαφορετικούς μεταξύ τους.

81. Εάν εξετάσουμε κατ' αρχάς τη γένεση και το περιεχόμενο του κανονισμού, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι μία και η αυτή πράξη ρυθμίζει από κοινού δύο χωριστούς και διαφορετικούς τομείς. Αφενός, προβλέπεται διεξοδικώς το σύστημα αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών και, αφετέρου, θεσπίζει ένα σύστημα επισημάνσεως του βοείου κρέατος των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας. Οι τομείς αυτοί αφορούν ευθύς εξαρχής διαφορετικά επίπεδα (την παραγωγή και την πώληση αντιστοίχως). Οι τομείς αυτοί έχουν την ίδια σημασία και ως εκ τούτου είναι δυνατόν να παρουσιάζουν διαφορές και ως προς τους αντίστοιχους σκοπούς τους.

82. Όσον αφορά τους κανόνες για την αναγνώριση και την καταγραφή των βοοειδών, που εφαρμόζονται κατά το στάδιο της παραγωγής, είναι δυνατόν να δια-

23 — Διάταξη της 12ης Ιουλίου 1996, C-180/96 R, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Σύλλογή 1996, σ. I-3903, σκέψη 63), και απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Σύλλογή 1998, σ. I-2265, σκέψη 120).

πιστωθεί, βάσει των προλεχθέντων, ότι πρόκειται κατ' ουσίαν για διατάξεις που αφορούν την παραγωγή και που αποσκοπούν κατ' αρχάς στη σταθεροποίηση της αγοράς των εν λόγω προϊόντων. Οι διατάξεις που προβλέπονται για την αναγνώριση πρέπει να παρέχουν τη δυνατότητα να ανιχνεύεται με ταχύτητα και αξιοπιστία η προέλευση των ζώων καθώς και του κτηνοτρόφου. Καθίσταται έτσι δυνατός προπάντων ο αποτελεσματικός έλεγχος της προελεύσεως των ζώων κατά το στάδιο της παραγωγής από την Επιτροπή και από τις αρμόδιες αρχές εκάστου κράτους μέλους. Συνεπώς, ο σκοπός της σταθεροποίησης της αγοράς υπερισχύει σε σχέση με την προστασία των καταναλωτών, οι οποίοι σε αυτό το στάδιο δεν αντλούν ακόμη κανένα όφελος από την αναγνώριση και την καταγραφή των βοοειδών.

83. Όσον αφορά αυτό το τμήμα του κανονισμού επιβάλλεται επομένως η διαπίστωση ότι, για την επιλογή της νομικής βάσεως, δεν ήταν αναγκαίο να ληφθεί υπόψη, πέραν του άρθρου 43, και το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ.

84. Άλλως έχει το πράγμα όμως όσον αφορά το δεύτερο τμήμα του κανονισμού, ήτοι την επισήμανση του βοείου κρέατος.

85. Ευθύς εξαρχής επιβάλλεται η διαπίστωση ότι πρόκειται για ένα τελείως ανεξάρτητο τμήμα του κανονισμού. Οι διατάξεις του τίτλου II (επισήμανση) ήταν δυνατόν να

υπάρχουν έστω και αν έλειπε ο τίτλος I (αναγνώριση και καταγραφή). Πράγματι, αρχικώς, τόσο η Επιτροπή όσο και το Κοινοβούλιο δεν προέβαλαν αντιρρήσεις στην πρόταση να αποτελέσει το τμήμα αυτό αντικείμενο ενός αυτοτελούς κανονισμού. Οι διατάξεις που αφορούν την επισήμανση αποκτούν σημασία (μόνον) κατά το στάδιο της πωλήσεως και μόνον κατά το στάδιο αυτό παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τους επιχειρηματίες.

86. Εάν όμως ένας κανονισμός αφορά δύο διαφορετικούς τομείς, που πρέπει να εξετάζονται χωριστά και που συνυπάρχουν ο ένας δίπλα στον άλλον, φαίνεται εύλογο το να διερευνηθεί αν τα δύο τμήματα του κανονισμού έχουν τους αυτούς σκοπούς ή αν επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, εξετάζοντας το σύνολο του κανονισμού, δεν μπορούμε πλέον να καταφύγουμε στην κλασσική ιεραρχία των σκοπών (κύριος σκοπός και δευτερεύων), στο μέτρο που η διάκριση αυτή έχει νόημα όταν η ρύθμιση αφορά ένα μόνον τομέα. Ένας δεύτερος ανεξάρτητος τομέας δεν μπορεί να υπαχθεί σε έναν άλλον εκ μόνου του γεγονότος ότι ρυθμίζεται ταυτόχρονα με αυτόν. Ειδικότερα, ο δεσμός μεταξύ δύο ανεξάρτητων τομέων δεν πρέπει (να μπορεί) να οδηγεί στο να καθίσταται ένας ανεξάρτητος (και διαφορετικός σκοπός) δευτερεύων εκ μόνου του γεγονότος ότι συνδέεται μ' έναν άλλον σημαντικό σκοπό. Η διάκριση μεταξύ κυρίου σκοπού και δευτερεύοντος σκοπού καθίσταται άνευ αντικείμενου, διότι θα υπήρχε ο κίνδυνος να εξαρτηθεί — έστω και ακουσίως — ένας σκοπός από έναν άλλο εκ μόνου του λόγου ότι οι διάφοροι τομείς σχετίζονται μεταξύ τους. Στην περίπτωση αυτή, θα μπορούσε κανείς να φανταστεί την περίπτωση — βεβαίως καθαρά θεωρητική όσον αφορά το Δικαστήριο — κατά την οποία, μέσω του συσχετισμού «στη σωστή δοσολογία», θα



ήταν δυνατόν να καλυφθούν άλλες νομικές βάσεις, που θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη αν υπήρχε ένας χωριστός έλεγχος, και να καταστρατηγηθούν με τον τρόπο αυτό οι διατάξεις που αφορούν τη διαδικασία και τη μεταξύ των οργάνων συνεργασία.

87. Επομένως, ευλόγως εξετάζεται, στην περίπτωση που υπάρχει μια πράξη ρυθμιζουσα δύο διαφορετικούς τομείς, αν υπάρχει ισοδυναμία των επιδιωκόμενων σκοπών. Ο έλεγχος αυτός παρέλκει μόνον όταν είναι πρόδηλον ότι ένας σκοπός είναι λιγότερο σημαντικός από έναν άλλο και ως εκ τούτου είναι δευτερεύων.

88. Από την εξέταση των σκοπών του τίτλου II του κανονισμού προκύπτει με σαφήνεια ότι οι σκοποί αυτοί αφορούν την εμπορία του καθαυτού βοείου κρέατος.

89. Η επισήμανση πρέπει σε κάθε περίπτωση να παρέχει τη δυνατότητα συσχετισμού μεταξύ του βοείου κρέατος που φέρει την επισήμανση και του ζώου ή των ζώων από τα οποία προέρχεται.

90. Πρόκειται πάντως για στοιχεία που κατ' ουσίαν ωφελούν τον καταναλωτή. Χάρη στο

σύστημα αυτό που, κατ' αρχάς, είναι προαιρετικό, αλλά το οποίο καθίσταται υποχρεωτικό από 1ης Ιανουαρίου 2000, ο καταναλωτής διαθέτει τα στοιχεία που χρειάζεται προκειμένου να αποφασίσει αν θα προβεί σε αγορά. Βεβαίως, τούτο ωφελεί και τις αγορές υπό την έννοια ότι η αυξημένη ζήτηση είναι δυνατόν να οδηγήσει στη σταθεροποίηση των αγορών, όμως το σημείο αναφοράς που επέλεξε ο κανονισμός είναι η ελευθερία αποφάσεων του καταναλωτή.

91. Δεν είναι δυνατόν βεβαίως να παρασχεθεί στον καταναλωτή η απόλυτη διαβεβαίωση σχετικά με την καλή για την υγεία του ποιότητα του βοείου κρέατος — εξάλλου εγγύηση εκατό τοις εκατό θα ήταν αδύνατον να παρασχεθεί — παρέχει όμως τη δυνατότητα, χάρη στα αποφασιστικά κριτήρια της επισήμανσεως, να καθορίσει αν η αγορά του κρέατος αποτελεί για τον ίδιον έναν αποδεκτό ή μη κίνδυνο.

92. Εφόσον τούτο έχει ως αντικείμενο και ως συνέπεια την καλλίτερη ενημέρωση του καταναλωτή σε σχέση με το προϊόν που προτίθεται να αγοράσει, ο βασικός σκοπός του τίτλου II — για το τμήμα αυτό του κανονισμού — είναι η ενημέρωση του καταναλωτή.

93. Ο δεύτερος σκοπός, ήτοι η σταθεροποίηση των αγορών, παραμένει επομένως σε δεύτερη μοίρα σε σχέση με τον πρώτο — πάντοτε όσον αφορά αυτό το τμήμα του κανονισμού.

94. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο κύριος σκοπός (διαφορετικός) αυτού του τμήματος του κανονισμού δεν συμπίπτει με τον σκοπό που επιδιώκει ο τίτλος I. Σύμφωνα με όσα έχω ήδη αναπτύξει (βλ. σημείο 86), υπάρχουν επομένως, για δύο διαφορετικούς τομείς, δύο διαφορετικοί σκοποί, που έχουν ωστόσο ενσωματωθεί σε ένα μόνον κανονισμό. Ως προς το ζήτημα της επιλογής της ορθής νομικής βάσεως, πρέπει ωστόσο να εκτιμηθεί ότι, κατά την έκδοση του κανονισμού, έπρεπε να ληφθούν υπόψη (εξίσου) οι σκοποί αυτοί, χωρίς να εξαρτηθεί ο ένας από τον άλλον.

95. Συνεπώς, έπρεπε να ληφθεί υπόψη τόσο το άρθρο 37 όσο και το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ ως νομική βάση του προσβαλλόμενου κανονισμού. Επομένως, πρέπει να γίνουν δεκτά τα αιτήματα που προέβαλαν επικουρικά η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο.

96. Κατά συνέπεια, ο προσβαλλόμενος κανονισμός πρέπει να ακυρωθεί, διότι η έκδοσή του στηρίχθηκε μόνο στο άρθρο 43 και όχι και στο άρθρο 100 Α.

97. Οι διάδικοι ζήτησαν, σε περίπτωση ακυρώσεως του κανονισμού, να διατη-

ρήσουν, σύμφωνα με το άρθρο 174, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, την ισχύ τους τα αποτελέσματα του κανονισμού, διότι στο σύνολό τους ήσαν αναγκαία. Το αίτημα πρέπει να γίνει δεκτό, δεδομένου ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός αποτελεί ένα αποτελεσματικό μέσο για την καταπολέμηση της κρίσης που προκάλεσε η ΣΕΒ και για την παροχή στον καταναλωτή όσο το δυνατόν περισσότερων στοιχείων. Ειδικότερα, το αίτημα αυτό πρέπει να γίνει δεκτό για λόγους ασφαλείας δικαίου, δεδομένου ότι η Επιτροπή έχει ήδη εκδώσει πολυάριθμες εκτελεστικές του κανονισμού διατάξεις.

#### **Επί των δικαστικών εξόδων**

98. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ηττήθηκε και ο κανονισμός πρέπει να ακυρωθεί στο σύνολό του, το Συμβούλιο πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Μολονότι ευσταθούν μόνον τα επικουρικά προβληθέντα αιτήματα της Επιτροπής, δεν συντρέχει ιδιαίτερος λόγος για διαφορετική κατανομή των δικαστικών εξόδων. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, το Κοινοβούλιο, που παρενέβη στη δίκη, φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.

## Πρόταση

99. Ενόψει των προεκτεθέντων προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- «1) Ακυρώνει τον κανονισμό (ΕΚ) 820/97 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1997, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής των βοοειδών και την επισήμανση του βοείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το βόειο κρέας.
- 2) Διατηρεί σε ισχύ τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού μέχρις ότου τεθεί σε ισχύ η νέα ρύθμιση που θα θεσπίσει εν προκειμένω ο κοινοτικός νομοθέτης στηριζόμενος στην κατάλληλη νομική βάση.
- 3) Καταδικάζει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.
- 4) Το Κοινοβούλιο φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.»