

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

M. POIARES MADURO
της 2ας Δεκεμβρίου 2004¹

1. Οι παρούσες αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκαν από το College van Beroep voor het bedrijfsleven των Κάτω Χωρών. Υποβάλλονται στο πλαίσιο της εκδικάσεως προσφυγών που άσκησε ο A. Tempelman και το ζεύγος Van Schaijk, αντιστοίχως, κατά αποφάσεων του διευθυντή του Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (εθνικής υπηρεσίας εποπτείας ζώων και κρέατος: στο εξής RVV). Οι δύο δίκες κινήθηκαν μετά την επιδημία αφθώδους πυρετού του 2001 και αφορούν τα μέτρα προληπτικής σφαγής που διέταξαν οι ολλανδικές αρχές. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο αν τα προσβαλλόμενα στην κύρια υπόθεση μέτρα συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο και υποβάλλει ερωτήματα ως προς την έκταση της εξουσίας των κρατών μελών να λαμβάνουν μέτρα εξαλείψεως που φαίνεται να υπερακοντίζουν τα ρητώς προβλεπόμενα από την οδηγία 85/511/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Νοεμβρίου 1985, για τη θέσπιση μέτρων για την καταπολέμηση του αφθώδους πυρετού².

I — Κοινοτικό δίκαιο

2. Το κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο περιελάμβανε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών τα ακόλουθα νομοθετήματα: την οδηγία 90/425/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1990³, την οδηγία 85/511, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 90/423/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1990⁴ και την απόφαση 2001/246/ΕΚ της Επιτροπής, της 27ης Μαρτίου 2001, σχετικά με τον καθορισμό των όρων καταπολεμήσεως και εξαλείψεως του αφθώδους πυρετού στις Κάτω Χώρες κατ'εφαρμογή του άρθρου 13 της οδηγίας 85/511/ΕΟΚ⁵.

3 — Οδηγία 90/425/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τους κτηνιατρικούς και ζωοτεχνικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο ορισμένων ζώων ζών και προϊόντων με προοιτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ L 224, σ. 29), στο εξής: οδηγία 90/425.

4 — Οδηγία 90/423/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1990, για την τροποποίηση της οδηγίας 85/511/ΕΟΚ για τη θέσπιση κοινοτικών μέτρων για την καταπολέμηση του αφθώδους πυρετού, της οδηγίας 64/432/ΕΟΚ σχετικά με ζητήματα υγειονομικού ελέγχου στον τομέα του ενδοκοινοτικού εμπορίου βοοειδών και χοιροειδών και της οδηγίας 72/462/ΕΟΚ σχετικά με υγειονομικά ζητήματα και ζητήματα υγειονομικού ελέγχου κατά την εισαγωγή βοοειδών και χοιροειδών, νωπού κρέατος ή προϊόντων με βάση το κρέας προελεύσεως τρίτων χωρών (ΕΕ L 224, σ. 13), στο εξής: οδηγία 90/423.

5 — ΕΕ 2001, L 88, σ. 21. Τροποποιήθηκε με την απόφαση 2001/279/ΕΚ της Επιτροπής, της 5ης Απριλίου 2001 (ΕΕ L 96, σ. 19).

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ορτογαλική.

2 — ΕΕ L 315, σ. 11· στο εξής: οδηγία 85/511. Η οδηγία 85/511 καταργήθηκε με την οδηγία 2003/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003 (ΕΕ L 306, σ. 1).

3. Τα σχετικά χωρία του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425 είναι τα ακόλουθα:

«1. Κάθε κράτος μέλος ανακοινώνει αμέσως στα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή, εκτός από την εμφάνιση στην επικράτεια τους των ασθενειών που προβλέπονται στην οδηγία 82/894/ΕΟΚ, την εμφάνιση οποιασδήποτε ζωνόσου, ασθeneίας ή αιτίας που ενδέχεται να συνιστά σοβαρό κίνδυνο για τα ζώα ή την υγεία των ανθρώπων.

Το κράτος μέλος αποστολής θέτει αμέσως σε εφαρμογή τα μέτρα καταπολέμησης ή πρόληψης που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία, και ιδίως τον καθορισμό των ζωνών προστασίας που προβλέπονται σε αυτήν ή θεσπίζει οποιοδήποτε άλλο μέτρο κρίνει κατάλληλο.

Το κράτος μέλος προορισμού ή διαμετακόμισης το οποίο, κατά τη διενέργεια ελέγχου που προβλέπεται από το άρθρο 5, διαπιστώνει μια από τις ασθένειες ή αιτίες που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο, μπορεί να λαμβάνει, εάν είναι απαραίτητο, προληπτικά μέτρα που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένης της απομόνωσης των ζώων.

Μέχρις ότου ληφθούν τα σχετικά μέτρα, σύμφωνα με την παράγραφο 4, το κράτος μέλος προορισμού μπορεί, για σοβαρούς λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας ή

της υγείας των ζώων, να λαμβάνει συντηρητικά μέτρα έναντι των συγκεκριμένων εκμεταλλεύσεων κέντρων ή οργανισμών ή, σε περίπτωση επιζωοτίας, έναντι της ζώνης προστασίας που προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία.

Τα μέτρα που λαμβάνονται από τα κράτη μέλη κοινοποιούνται αμέσως στην Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη.

[...]

4. Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή εξετάζει την κατάσταση, το συντομότερο δυνατό, στα πλαίσια της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής και θεσπίζει, με τη διαδικασία του άρθρου 17, τα απαραίτητα μέτρα για τα ζώα και τα προϊόντα που αναφέρονται στο άρθρο 1 και, αν το επιβάλλει η κατάσταση, για τα παράγωγα προϊόντα των εν λόγω ζώων. Η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της κατάστασης και, με την ίδια διαδικασία, τροποποιεί ή ακυρώνει, ανάλογα με αυτήν την εξέλιξη, τις ληφθείσες αποφάσεις.»

4. Τα άρθρα 1, 2, 4, 5 και 13 της οδηγίας 85/511 όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία

90/423, ορίζουν τα ακόλουθα, κατά το μέρος που μας ενδιαφέρει:

— έχει επίσημα διαπιστωθεί η παρουσία αφθώδους πυρετού μετά από εργαστηριακή εξέταση·

«Άρθρο 1

Η παρούσα οδηγία ορίζει τα εφαρμοστέα κοινοτικά μέτρα καταπολέμησης σε περίπτωση εμφάνισης αφθώδους πυρετού, ανεξάρτητα από τον τύπο του ιού.

δ) ζώο για το οποίο υπάρχει υπόνοια ότι έχει προσβληθεί από αφθώδη πυρετό: κάθε ζώο ευπαθούς είδους που παρουσιάζει κλινικά συμπτώματα ή μετά θάνατο αλλοιώσεις που μπορούν να οδηγήσουν σε βάσιμη υπόνοια για παρουσία αφθώδους πυρετού·

Άρθρο 2

Για τις ανάγκες της παρούσας οδηγίας [...] θεωρείται ως:

ε) ζώο για το οποίο υπάρχει υπόνοια ότι έχει μολυνθεί: κάθε ζώο ευπαθούς είδους που θα μπορούσε, σύμφωνα με συλλεγείσες επιζωοτιολογικές πληροφορίες, να έχει εκτεθεί άμεσα ή έμμεσα σε επαφή με τον αφθώδη ιό.

[...]

[...]

Άρθρο 4

γ) ζώο που έχει προσβληθεί από αφθώδη πυρετό: κάθε ζώο των ευπαθών ειδών στο οποίο:

— έχουν διαπιστωθεί κλινικά συμπτώματα ή μετά θάνατο αλλοιώσεις που μπορούν να αποδοθούν σε αφθώδη πυρετό, ή

1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, όταν σε μια εκμετάλλευση υπάρχουν ένα ή περισσότερα ζώα για τα οποία υπάρχει υπόνοια ότι έχουν προσβληθεί ή μολυνθεί από αφθώδη πυρετό, να τίθενται αμέσως σε εφαρμογή τα επίσημα μέσα έρευνας για την επιβεβαίωση ή διάψευση της παρουσίας της εν λόγω ασθένειας και, ειδικότερα, ο επίσημος κτη-

νίατρος να διενεργεί ή να φροντίζει να διενεργηθούν οι κατάλληλες δειγματοληψίες προκειμένου να πραγματοποιηθούν εργαστηριακές εξετάσεις.

— να απαγορευθεί η είσοδος στην εκμετάλλευση, ή η έξοδος από αυτήν, ζώων των άλλων ειδών, εκτός αν υπάρχει σχετική άδεια της αρμόδιας αρχής,

Αμέσως μετά την κοινοποίηση της υπόνοιας, η αρμόδια αρχή θέτει την εκμετάλλευση υπό επίσημη επιτήρηση και διατάσσει ειδικότερα:

— να απαγορευθεί, εκτός αν υπάρχει σχετική άδεια της αρμόδιας αρχής, η έξοδος από την εκμετάλλευση κρεάτων ή πτωμάτων ζώων των ευπαθών ειδών καθώς και ζωοτροφών, σκευών, αντικειμένων ή άλλων υλικών, όπως ερίων ή απορριμμάτων ή λοιπών καταλοίπων, ικανών να μεταδώσουν τον αφθώδη πυρετό,

— να καταγραφούν όλες οι κατηγορίες ζώων των ευπαθών ειδών και για κάθε κατηγορία να προσδιοριστεί με ακρίβεια ο αριθμός των ζώων που έχουν πεθάνει ή προσβληθεί ή ενδέχεται να έχουν προσβληθεί ή μολυνθεί· η καταγραφή πρέπει να ενημερώνεται ώστε να λαμβάνονται υπόψη τα ζώα που γεννώνται ή πεθαίνουν κατά την περίοδο που υπάρχει η υπόνοια· τα στοιχεία της καταγραφής αυτής πρέπει να προσκομίζονται κατόπιν αιτήσεως και θα μπορούν να ελέγχονται σε κάθε επίσκεψη,

[...]

2. Η αρμόδια αρχή μπορεί να επεκτείνει την εφαρμογή των μέτρων, που προβλέπονται στην παράγραφο 1, στις όμορες εκμεταλλεύσεις σε περίπτωση που η θέση τους, η διάταξη των χώρων τους ή οι επαφές με τα ζώα της εκμετάλλευσης, όπου υπάρχει υπόνοια ότι υπάρχει η ασθένεια, γεννούν υποψίες ενδεχομένης μόλυνσης.

— να παραμείνουν στους χώρους ενσταβλισμού ή άλλους χώρους, όπου είναι δυνατή η απομόνωσή τους, όλα τα ζώα των ευπαθών ειδών που υπάρχουν στην εκμετάλλευση,

[...]

Άρθρο 5

— να απαγορευθεί η είσοδος στην εκμετάλλευση, ή η έξοδος από αυτήν, ζώων των ευπαθών ειδών,

Τα κράτη μέλη μερμινούν ώστε, μόλις επιβεβαιωθεί ότι ένα ή περισσότερα ζώα,

που ορίζονται στο άρθρο 2 στοιχείο γ', ευρίσκονται σε μια εκμετάλλευση, η αρμόδια αρχή να λαμβάνει τα ακόλουθα μέτρα:

- 4) Η αρμόδια αρχή μπορεί να επεκτείνει τα μέτρα που προβλέπονται στο σημείο 1 στις όμορες εκμεταλλεύσεις, στην περίπτωση που η θέση τους, η διάταξη των χώρων τους ή οι επαφές με τα ζώα της εκμετάλλευσης, όπου έχει διαπιστωθεί η ασθένεια, γεννούν υπόνοιες ενδεχομένης μόλυνσης.
- 1) Ο κτηνίατρος διενεργεί ή φροντίζει να διενεργηθούν οι κατάλληλες δειγματοληψίες προκειμένου να πραγματοποιηθούν εργαστηριακές εξετάσεις στο εργαστήριο που αναφέρεται στο παράρτημα I, εφόσον αυτές οι δειγματοληψίες και εξετάσεις δεν έχουν διενεργηθεί κατά τη διάρκεια της περιόδου που επικρατεί η υπόνοια σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1 πρώτο εδάφιο.

[...]

Άρθρο 13

2) Εκτός από τα μέτρα που απαριθμούνται στο άρθρο 4 παράγραφος 1, λαμβάνονται χωρίς καθυστέρηση τα ακόλουθα μέτρα:

1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε:

- να απαγορεύεται η χρήση των αντι-αφθωδικών εμβολίων,
- θανατώνονται επί τόπου και υπό επίσημο έλεγχο όλα τα ζώα των ευπαθών ειδών που υπάρχουν στην εκμετάλλευση, κατά τρόπο που να αποτρέπεται κάθε κίνδυνος μετάδοσης του αφθώδους ιού,

[...]

- μετά τη θανάτωσή τους τα ζώα αυτά καταστρέφονται, υπό επίσημο έλεγχο, κατά τρόπο που να αποσοβείται κάθε κίνδυνος μετάδοσης του αφθώδους ιού,

3. Παρά τις διατάξεις της παραγράφου 1 όσον αφορά τη χρησιμοποίηση εμβολίου κατά του αφθώδους πυρετού, μπορεί να αποφασισθεί η διενέργεια επείγοντος εμβολιασμού με τεχνικές μεθόδους που θα διασφαλίζουν την πλήρη ανοσία των ζώων, εφόσον έχει επιβεβαιωθεί η ύπαρξη του

αφθώδους πυρετού και υπάρχει απειλή εξάπλωσής του. Στην περίπτωση αυτή, τα μέτρα που λαμβάνονται αφορούν ιδίως:

— τα όρια της γεωγραφικής περιοχής στην οποία θα πρέπει να διενεργηθεί ο επείγων εμβολιασμός,

— το είδος και την ηλικία των εμβολιαζόμενων ζώων,

— τη διάρκεια της περιόδου του εμβολιασμού,

— την ειδική ακινητοποίηση των εμβολιασθέντων ζώων και των προϊόντων τους,

— την εξειδικευμένη ταυτοποίηση και καταγραφή των εμβολιασθέντων ζώων,

— άλλα ζητήματα σχετικά με την επείγουσα κατάσταση.

σε συνεργασία με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 16. Για την απόφαση αυτή λαμβάνεται ιδιαίτερα υπόψη ο βαθμός συγκεντρώσεως ζώων σε ορισμένες περιοχές και η ανάγκη προστασίας ορισμένων φυλών.

Ωστόσο, κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του πρώτου εδαφίου, η απόφαση για τη διενέργεια εκτάκτου εμβολιασμού γύρω από την εστία της νόσου μπορεί να ληφθεί από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος κατόπιν κοινοποιήσεως στην Επιτροπή, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγονται τα βασικά συμφέροντα της Κοινότητας. Η απόφαση αυτή επανεξετάζεται αμέσως από τη μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή με τη διαδικασία του άρθρου 16.»

5. Τα άρθρα 1 και 2 της απόφασης 2001/246 που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425 και του άρθρου 13 της οδηγίας 85/511 ορίζουν τα ακόλουθα:

«Άρθρο 1

Για την εφαρμογή της παρούσας απόφασης ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

Η απόφαση για τη διενέργεια επείγοντος εμβολιασμού λαμβάνεται από την Επιτροπή,

1) “Προληπτική θανάτωση” είναι η θανάτωση ευπαθών ζώων στις εκμεταλλεύ-

σεις που βρίσκονται εντός ορισμένης ακτίνας γύρω από εκμεταλλεύσεις που έχουν τεθεί υπό τους περιορισμούς που προβλέπονται στα άρθρα 4 ή 5 της οδηγίας 85/511/ΕΟΚ.

Αποσκοπεί στην επείγουσα μείωση του αριθμού των ζώων ευπαθών ειδών σε μια προσβεβλημένη περιοχή.

- 2) “Κατασταλτικός εμβολιασμός” είναι ο επείγων εμβολιασμός ζώων των ευπαθών ειδών σε προσδιορισμένες εκμεταλλεύσεις που βρίσκονται σε μια καθορισμένη περιοχή, τη ζώνη εμβολιασμού, ο οποίος διενεργείται αποκλειστικά σε συνδυασμό με την προληπτική θανάτωση όπως αυτή ορίζεται στην παράγραφο 1.

Αποσκοπεί στην επείγουσα μείωση του πλήθους του ιού που κυκλοφορεί και του κινδύνου εξάπλωσης του ιού πέραν της περιμέτρου της περιοχής, χωρίς να καθυστερεί την προληπτική θανάτωση.

Διενεργείται μόνο στις περιπτώσεις που η προληπτική θανάτωση ζώων των ευπαθών ειδών πρέπει να καθυστερήσει για εκτιμώμενο διάστημα, το οποίο πιθανότατα υπερβαίνει τον απαιτούμενο χρόνο αποτελεσμα-

τικής μείωσης της εξάπλωσης του ιού μέσω ανοσοποίησης, για τουλάχιστον έναν από τους ακόλουθους λόγους:

- περιορισμοί στην εκτέλεση της θανάτωσης των ζώων ευπαθών ειδών σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 93/119/ΕΟΚ του Συμβουλίου,
- περιορισμοί στη διαθέσιμη δυναμικότητα καταστροφής των θανατωθέντων ζώων σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 2 δεύτερη περίπτωση της οδηγίας 85/511/ΕΟΚ.

Άρθρο 2

1. Με την επιφύλαξη της οδηγίας 85/511/ΕΟΚ του Συμβουλίου, και ειδικότερα των άρθρων 4, 5 και 9 αυτής, οι Κάτω Χώρες μπορούν να αποφασίσουν να προσφύγουν σε κατασταλτικό εμβολιασμό υπό τους όρους που τίθενται στο παράρτημα.

2. Πριν αρχίσει η εφαρμογή των μέτρων που αναφέρονται στην παράγραφο 1, οι Κάτω Χώρες εξασφαλίζουν ότι τα κράτη μέλη και η Επιτροπή ενημερώνονται επίσημα σχετικά με τις λεπτομέρειες που αφορούν τον γεωγραφικό και διοικητικό καθορισμό της ζώνης εμβολιασμού, τον αριθμό των υπαγό-

μενων εκμεταλλεύσεων και τον χρόνο έναρξης και ολοκλήρωσης του εμβολιασμού, καθώς και σχετικά με το λόγο για τον οποίο έχει ληφθεί το εν λόγω μέτρο.

Στη συνέχεια, οι Κάτω Χώρες εξασφαλίζουν ότι οι πληροφορίες που υποβάλλονται σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο συμπληρώνονται χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση με τις λεπτομέρειες που αφορούν τη θανάτωση των εμβολιασθέντων ζώων, ιδίως τον αριθμό των θανατωθέντων ζώων, τον αριθμό των υπαγόμενων εκμεταλλεύσεων, τον χρόνο ολοκλήρωσης της θανάτωσης και τις τροποποιήσεις των περιορισμών που εφαρμόζονται στις συγκεκριμένες περιοχές.»

II — Πραγματικά περιστατικά και προδικαστικές παραπομπές

6. Το ζεύγος Van Schaijk εκμεταλλεύεται βιοδυναμική μονάδα κτηνοτροφίας στο Ravenstein. Με απόφαση που εκδόθηκε στις 26 Μαρτίου 2001 —μία μέρα πριν η Επιτροπή εκδώσει την απόφαση 2001/246—, η RVV τους ανακοίνωσε ότι όλα τα ευρισκόμενα στην εκμετάλλευσή τους δίχληλα ζώα υπάρχουν υπόνοιες ότι έχουν προσβληθεί από αφθώδη πυρετό και πρέπει να θανατωθούν διότι υπάρχει σε ακτίνα μικρότερη του ενός χιλιομέτρου από την εκμετάλλευσή τους (συγκεκριμένα σε απόσταση 772 μέτρων), εκμετάλλευση στην οποία ένα ή περισσότερα ζώα είναι άκρως ύποπτα. Στις

27 Μαρτίου το ζεύγος Van Schaijk υπέβαλε ένσταση κατά της απόφασης της RVV. Με αίτηση της ίδιας ημέρας ζήτησαν από τον πρόεδρο του College van Beroep voor het Bedrijfsleven, κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, να διατάξει την αναστολή εκτελέσεως της προαναφερθείσας απόφασης. Με διάταξη της 28ης Μαρτίου 2001 απορρίφθηκε η αίτηση προσωρινών μέτρων και θανατώθηκαν τα ζώα του ζεύγους Van Schaijk⁶. Με απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2001, η RVV έκρινε αβάσιμη την ένσταση του ζεύγους Van Schaijk κατά της απόφασης της 26ης Μαρτίου 2001. Κατόπιν αυτού το ζεύγος άσκησε προσφυγή ενώπιον του College van Beroep voor het bedrijfsleven.

7. Ο Α. Tempelman εξέτρεφε αίγες μοχέρ στο Wenum, χωριό κοντά στο Oene. Στις 3 Απριλίου 2001, ο Υπουργός Γεωργίας, Περιβάλλοντος και Αλιείας αποφάσισε τον εμβολιασμό και στη συνέχεια τη θανάτωση όλων των δίχληλων ζώων της περιοχής του Oene. Όταν πληροφορήθηκε για τις αίγες του Α. Tempelman το RVV του ανακοίνωσε στις 23 Μαΐου 2001 ότι υπάρχουν υπόνοιες για τα ζώα αυτά ότι έχουν προσβληθεί από τον αφθώδη πυρετό διότι στη γύρω περιοχή διαπιστώθηκαν πολλά κρούσματα της ασθένειας. Οι αίγες θανατώθηκαν την ίδια ημέρα. Με επιστολή της 12ης Ιουνίου 2001, ο Α. Tempelman υπέβαλε ένσταση κατά της απόφασης της RVV. Η RVV με απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2001 έκρινε την ένσταση αβάσιμη. Ο Α. Tempelman άσκησε προσφυγή κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

6 — Οι αναλύσεις εργαστηρίου που διενεργήθηκαν επί δειγμάτων αίματος που ελήφθησαν πριν από τη σφαγή έδειξαν, μερικές εβδομάδες αργότερα, ότι δεν υπήρχε κανένα ίχνος ιού του αφθώδους πυρετού στη βασική εκμετάλλευση ούτε σε ακτίνα ενός χιλιομέτρου γύρω από αυτήν.

8. Με απόφαση της 7ης Ιανουαρίου 2003, το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι η προσφυγή του A. Tempelman είναι αβάσιμη στο μέτρο που στηρίζεται στο εθνικό δίκαιο. Με απόφαση της ίδιας ημέρας στην υπόθεση του ζεύγους Van Schaijk το College κατέληξε σε παρόμοια κρίση: η εθνική ρύθμιση επιτρέπει στην RVV να διατάξει τη θανάτωση των ζώων του ζεύγους Van Schaijk πράγμα που έπραξε στις 26 Μαρτίου 2001. Ωστόσο το College έκρινε ότι ανακύπτει το ζήτημα του συμβιβαστού των προσβαλλομένων αποφάσεων με το κοινοτικό δίκαιο.

9. Το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο:

«1) Παρέχει το κοινοτικό δίκαιο την εξουσία στα κράτη μέλη να αποφασίσουν τη θανάτωση ζώων για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες ότι έχουν προσβληθεί ή μολυνθεί από τον ιό του αφθώδους πυρετού;

2) Αφήνει η οδηγία 85/511, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 90/423, περιθώριο στα κράτη μέλη να λάβουν συμπληρωματικά εθνικά μέτρα για την καταπολέμηση του αφθώδους πυρετού;

3) Ποια όρια θέτει το κοινοτικό δίκαιο σε κράτος μέλος σχετικά με τη λήψη

συμπληρωματικών εθνικών μέτρων, άλλων από εκείνα που προβλέπει η οδηγία 85/511, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 90/423;»

10. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν στο Δικαστήριο ο Tempelman, το ζεύγος Van Schaijk, η Επιτροπή και οι Κυβερνήσεις των Κάτω Χωρών, της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Ιταλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Κατά τη συνεδρίαση της 29ης Σεπτεμβρίου 2004, ανέπτυξαν προφορικές παρατηρήσεις το ζεύγος Van Schaijk, η Επιτροπή και οι Κυβερνήσεις της Ελλάδας, των Κάτω Χωρών, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

III — Νομική εκτίμηση

11. Στην απόφαση περί παραπομπής, το College παρατηρεί ότι οι απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα που υποβάλλει εξαρτώνται ίσως από την ερμηνεία που αρμόζει στο άρθρο 10 της οδηγίας 90/425. Φρονεί ότι το ζήτημα αυτό δεν είναι τελείως σαφές και ότι μπορεί να επηρεάσει την ερμηνεία της οδηγίας 85/511. Για τον λόγο αυτό θα προσπαθήσω πρώτα να διευκρινίσω τη σχέση που υπάρχει μεταξύ της οδηγίας 85/511 και της οδηγίας 90/425 και ειδικότερα του άρθρου 10 της τελευταίας. Στη συνέχεια θα εξετάσω έκαστο των ερωτημάτων.

A — Σχέση μεταξύ των οδηγιών 90/425 και 85/511

12. Οι οδηγίες 90/425 και 85/511 επιδιώκουν παράλληλους στόχους. Και οι δύο σκοπούν την προστασία της υγείας των ζώων στα πλαίσια της ελεύθερης κυκλοφορίας των ζώων και των γεωργικών προϊόντων. Η οδηγία 90/425 και η οδηγία 90/423 που τροποποίησε την οδηγία 85/511 εκδόθηκαν την ίδια ημέρα βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΚ (νυν κατόπιν τροποποιησως, άρθρο 37 ΕΚ).

13. Με την προοπτική της υλοποίησης της εσωτερικής αγοράς, η οδηγία 90/425 θεσπίζει κτηνιατρικούς ελέγχους στον τόπο αποστολής και όχι στα σύνορα πράγμα που προϋποθέτει εναρμόνιση των βασικών απαιτήσεων σχετικά με την προστασία της υγείας των ζώων⁷. Το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425 προβλέπει ένα σύνολο προληπτικών μέτρων τα οποία, σε περίπτωση εμφάνισης εστίας της ασθένειας που ενδέχεται να απειλήσει σοβαρά τα ζώα ή την υγεία των ανθρώπων, θα προλάβουν την εξάπλωσή της. Βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη μπορούν ή οφείλουν να θέσουν σε εφαρμογή προληπτικά ή συντηρητικά μέτρα. Η Επιτροπή οφείλει να εκδώσει ταχέως δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 4, οριστικά μέτρα όπως είναι εν προκειμένω η απόφαση 2001/246.

7 — Βλ. αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας.

14. Όσον αφορά τα κράτη μέλη προορισμού ή διαμετακόμισης, το άρθρο 10 ορίζει ότι μπορούν να λάβουν τα προληπτικά μέτρα που προβλέπει η κοινοτική ρύθμιση. Μπορούν, για σοβαρούς λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας ή της υγείας των ζώων να λαμβάνουν συντηρητικά μέτρα μέχρις ότου η Επιτροπή λάβει τα μέτρα που οφείλει να λάβει βάσει της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου. Με την απόφαση της 26ης Μαΐου 1993, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, το Δικαστήριο έκρινε σαφώς ότι άπαξ η Επιτροπή λάβει μέτρα κατ' εφαρμογή του άρθρου 10, παράγραφος 4, τα κράτη μέλη προορισμού δεν έχουν πλέον την εξουσία λάβουν μέτρα διαφορετικά από αυτά που προβλέπει η διάταξη αυτή⁸.

15. Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 10, παράγραφος 1, αναφέρεται στο κράτος μέλος αποστολής. Η διάταξη αυτή ορίζει ότι σε περίπτωση εμφάνισης της ασθένειας «το κράτος μέλος αποστολής θέτει αμέσως σε εφαρμογή τα μέτρα καταπολέμησης ή πρόληψης που προβλέπονται από την κοινοτική ρύθμιση [...] ή θεσπίζει οποιοδήποτε άλλο μέτρο κρίνει κατάλληλο.»

16. Το ζεύγος Van Schaijk, αφενός, και η Ολλανδική Κυβέρνηση, αφετέρου, προτείνουν ερμηνείες εκ διαμέτρου αντίθετες του διαζευκτικού «ή» που χρησιμοποιείται στο χωρίο αυτό. Οι προτεινόμενες ερμηνείες επιδιώκουν να απαντήσουν στο ερώτημα αν οι κοινοτικοί κανόνες σχετικά με την

8 — Υπόθεση C-52/92, Συλλογή 1993, σ. I-2961, σκέψη 19. Βλ. επίσης απόφαση της 5ης Ιουλίου 1990, C-304/88, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1990, σ. I-2801, σκέψη 19).

καταπολέμηση των ασθενειών των ζώων αφήνουν στα κράτη μέλη την εξουσία να θεσπίζουν συμπληρωματικές διατάξεις, οπότε επηρεάζουν το ζήτημα πως πρέπει να ερμηνευθεί η οδηγία 85/511 προκειμένου να δοθεί απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα.

17. Κατά το ζεύγος Van Schaijk, από τη χρήση της λέξης «ή» προκύπτει ότι, οσάκις υπάρχουν κοινοτικοί κανόνες, αποκλείεται κάθε συμπληρωματική πρωτοβουλία των κρατών μελών.

18. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση η λέξη «ή» πρέπει να ερμηνευθεί ως και. Η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι αφήνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να λάβουν συμπληρωματικά μέτρα σε σχέση με αυτά που επιβάλλει η ισχύουσα κοινοτική ρύθμιση οποιαδήποτε και αν είναι αυτή. Η εν λόγω κυβέρνηση στηρίζεται στο γερμανικό κείμενο της οδηγίας που αντί για το διαζευκτικό «ή» χρησιμοποιεί τον σύνδεσμο «sowie» (που σημαίνει «καθώς και»).

19. Καμιά από τις προτεινόμενες ερμηνείες δεν μου φαίνεται εξ ολοκλήρου βάσιμη, αν ληφθεί υπόψη ο στόχος της οδηγίας 90/425. Θεωρώ απίθανο το άρθρο 10, παράγραφος 1 της οδηγίας να σκοπεύει να ρυθμίσει οριστικά το ζήτημα αν τα προγενέστερα ή μεταγενέστερα κοινοτικά μέτρα καταπολέμησης των ασθενειών των ζώων έχουν όλα χαρακτήρα

εξαντλητικό. Επιπλέον, οσάκις οι γλωσσικές αποδόσεις της ίδιας διάταξης φαίνονται αντιφατικές είναι προτιμότερο να επιλύεται το πρόβλημα χωρίς να δίνεται η προτίμηση σε κάποιο από τα συγκεκριμένα κείμενα⁹.

20. Νομίζω ότι η διάταξη αυτή σημαίνει ότι αν δεν έχει ληφθεί κανένα κοινοτικό μέτρο ή αν τα ληφθέντα μέτρα δεν εξαντλούν το θέμα, τα κράτη μέλη αποστολής οφείλουν να λάβουν τα μέτρα που θεωρούν κατάλληλα. Βεβαίως τα κοινοτικά μέτρα μπορούν λόγω χάρη να απορρέουν είτε από απόφαση που η Επιτροπή εκδίδει βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 4, είτε από οδηγία είτε από συνδυασμό κοινοτικών νομοθετημάτων. Μπορούμε να πούμε ότι το άρθρο 10, παράγραφος 1, διατυπώνει τεκμήριο ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν κάθε κατάλληλο μέτρο, πλην όμως το τεκμήριο αυτό ισχύει μόνο αν οι κοινοτικοί κανόνες δεν εξαντλούν το θέμα. Στο πλαίσιο αυτό η συγκεκριμένη διάταξη επισήμαινε δύο σημεία. Πρώτον, το γεγονός ότι για να επιτευχθούν οι στόχοι που επιδιώκει η οδηγία, πρέπει να εφαρμοσθούν οι σχετικοί κοινοτικοί κανόνες. Δεύτερον, το γεγονός ότι τα κράτη μέλη οφείλουν πάντως να λάβουν τα άλλα μέτρα που θεωρούν κατάλληλα¹⁰. Το δεύτερο σημείο απορρέει από το ενδε-

9 — Απόφαση της 3ης Μαρτίου 1977, 80/76, North Kerry Milk Products (Σύλλογος τόμος 1977, σ. 129, σκέψη 11).

10 — Η χρήση της λέξης «θέτει» στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 10, παράγραφος 1, έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την καταπολέμηση της ασθένειας. Διατηρούν πάντως ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως για να προσδιορίσουν τα μέτρα που θεωρούν κατάλληλα.

χόμενοι να μην υπάρχει κοινοτική ρύθμιση ή η παρούσα να μην εξαντλεί το θέμα, οπότε είναι ανάγκη να συμπληρωθούν τα κοινοτικά μέτρα καταπολέμησης σε εθνικό επίπεδο.

των ζώων ευπαθών ειδών παρά μόνο στις εκμεταλλεύσεις όπου επιβεβαιώθηκε η ύπαρξη ενός ή περισσότερων ζώων που έχουν προσβληθεί κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο γ' της οδηγίας¹¹.

21. Κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, κοινοτικά μέτρα καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού πρόβλεπε η οδηγία 85/511. Η εμφάνιση της ασθένειας το 2001 έθεσε σε κίνηση τον μηχανισμό του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425 και προκάλεσε την εφαρμογή των μέτρων καταπολέμησης που προβλέπει η οδηγία 85/511.

22. Κατά συνέπεια, για να επιλυθεί το ζήτημα αν το κοινοτικό δίκαιο αποκλείει την έκδοση από τα κράτη μέλη συμπληρωματικών μέτρων καταπολέμησης πρέπει να εξετασθεί η οδηγία 85/511. Όπως παρατηρεί το αιτούν δικαστήριο το ζήτημα που ανακύπτει είναι το αν αποκλείονται τα συμπληρωματικά μέτρα όπως αυτά που έλαβαν οι Κάτω Χώρες εις βάρος του A. Tempelman και του ζεύγους Van Schaijk στο μέτρο που δεν προβλέπονται από την ίδια την οδηγία.

B — Προβλέπει η οδηγία 85/511 προληπτική σφαγή;

23. Το College θεωρεί ότι το άρθρο 5 της οδηγίας 85/511 δεν προβλέπει θανάτωση

24. Η Ολλανδική Κυβέρνηση φρονεί πάντως ότι το άρθρο 5 της οδηγίας 85/511 έχει την έννοια ότι επιβάλλει τη σφαγή των ζώων για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες μόλυνσης. Αυτό προκύπτει από το σημείο 4 του άρθρου που ορίζει ότι «η αρμόδια αρχή μπορεί να επεκτείνει τα μέτρα που προβλέπονται στο σημείο 1 στις όμορες εκμεταλλεύσεις, στην περίπτωση που η θέση τους [...] γεννούν υπόνοιες ενδεχομένης μόλυνσης». Το σημείο 1 αφορά τις κατάλληλες δειγματοληψίες για τη διενέργεια εξετάσεων εργαστηρίου. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση η παραπομπή στο σημείο 1 του άρθρου 5 αποτελεί σφάλμα και πρέπει να νοηθεί ότι αφορά το σημείο 2 του άρθρου αυτού όπου γίνεται λόγος για μέτρα όπως η θανάτωση και η καταστροφή των ζώων. Προσθέτει ότι διαφορετική ερμηνεία δεν θα είχε νόημα διότι το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας προβλέπει ήδη το δικαίωμα διενέργειας δειγματοληψιών στις όμορες εκμεταλλεύσεις για τις οποίες υπάρχουν υπόνοιες ότι έχουν μολυνθεί. Η εν λόγω κυβέρνηση στηρίζει τον συλλογισμό της στη σύγκριση της οδηγίας 85/511 και ορισμένων άλλων οδηγιών του

¹¹ — Βλ. σημείο 4 ανωτέρω.

κτηνιατρικού τομέα¹² καθώς και με παραπομπή στη σκέψη 124 της απόφασης Jirpes κ.λπ. στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι «η προληπτική θανάτωση των ζώων που βρίσκονται σε εκμετάλλευση στην οποία έχουν εντοπιστεί ένα ή περισσότερα προσβεβλημένα ζώα καθώς και στις γειτονικές εκμεταλλεύσεις που ενδέχεται να μολυνθούν επιβάλλεται από το άρθρο 5 της οδηγίας 85/511»¹³. Κατά τη συνεδρίαση η Επιτροπή δήλωσε ότι και αυτή θεωρεί εσφαλμένη την αναφορά στο σημείο 1 του άρθρου 5, σημείο 4, της οδηγίας.

25. Πρέπει να σημειωθεί εξ αρχής ότι όλες οι γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 5, σημείο 4 της οδηγίας 85/511 περιέχουν την ίδια αναφορά στο σημείο 1¹⁴.

12 — Οδηγία 92/35/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 1992, για τη θέσπιση κανόνων ελέγχου και μέτρων καταπολέμησης της πανώλου των αλόγων (ΕΕ L 157, σ. 19)· οδηγία 92/40/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 1992, για τον καθορισμό κοινοτικών μέτρων για την καταπολέμηση της γρίπης των ορνίθων (ΕΕ L 167, σ. 1)· οδηγία 92/66/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουλίου 1992, για τον καθορισμό κοινοτικών μέτρων καταπολέμησης της ασθένειας του Newcastle (ΕΕ L 260, σ. 1)· οδηγία 92/119/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1992, για τον καθορισμό γενικών κοινοτικών μέτρων καταπολέμησης ορισμένων ασθενειών των ζώων καθώς και ειδικών μέτρων για τη φυαλιώδη νόσο των χοίρων (ΕΕ 1993, L 62 σ. 69)· οδηγία 2000/75/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 2000, για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τα μέτρα καταπολέμησης και εξάλειψης του καταρροϊκού πυρετού του προβάτου (ΕΕ L 327, σ. 74)· οδηγία 2001/89/ΕΚ του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2001, σχετικά με κοινοτικά μέτρα για την καταπολέμηση της κλασικής πανώλους των χοίρων (ΕΕ L 316, σ. 5), και οδηγία 2002/60/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων για την καταπολέμηση της αφρικανικής πανώλης των χοίρων και τροποποίηση της οδηγίας 92/119/ΕΟΚ όσον αφορά την ασθένεια του Teschen και την αφρικανική πανώλη των χοίρων (ΕΕ L 192, σ. 27).

13 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2001, C-189/01 (Συλλογή 2001, σ. I-5689).

14 — Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η ερμηνεία μιας διατάξεως του κοινοτικού δικαίου συνεπάγεται σύγκριση των γλωσσικών αποδόσεών της (βλ. αποφάσεις της 6ης Οκτωβρίου 1982, 283/81, CILFIT (Συλλογή 1982, σ. 3415, σκέψη 18)· της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, Kraaijeveld κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-5403, σκέψη 28), και της 30ής Ιανουαρίου 2001, C-36/98, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-779, σκέψη 47).

26. Με την απόφαση Met-Trans και Sagrol το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν μπορεί να υποκατασταθεί στον κοινοτικό νομοθέτη και να ερμηνεύσει μια διάταξη κατά τρόπο αντίθετο με το ρητό περιεχόμενό της¹⁵. Εξάλλου, όπως έκρινε στη σκέψη 19 μιας απόφασης Δανία κατά Επιτροπής, «η κοινοτική νομοθεσία πρέπει να είναι βεβαία και η εφαρμογή της προβλέψιμη για τους πολίτες¹⁶.

27. Ακόμη και αν το επιχείρημα ότι η παραπομπή στο σημείο 1 καθιστά περιττή τη διάταξη του άρθρου 5, σημείο 4, θεωρηθεί ορθό, το Δικαστήριο δεν μπορεί να αντικαταστήσει μια παραπομπή η οποία καθεαυτή δεν είναι ασαφής με παραπομπή σε άλλη διάταξη. Συναφώς θα παρατηρήσω ότι το άρθρο 5, σημείο 1 αναδιατυπώνει, όσον αφορά τα προσβεβλημένα ζώα, αυτό που η οδηγία προβλέπει ήδη στο άρθρο 4, παράγραφος 1, για τα ζώα για τα οποία υπάρχουν απλώς υπόνοιες ότι έχουν προσβληθεί ή μολυνθεί. Το άρθρο 5, σημείο 4, μπορεί να ερμηνευθεί κατά τον ίδιο τρόπο, πράγμα που επιβεβαιώνει ότι η διάταξη του άρθρου 4, παράγραφος 2, έχει και αυτή εφαρμογή στην περίπτωση που διαπιστώνεται μόλυνση.

28. Βεβαίως η κρίση του Δικαστηρίου στην προαναφερθείσα απόφαση Jirpes κ.λπ. φαίνεται ασυμβίβαστη με το κείμενο του άρθρου 5. Ωστόσο, πρώτον, το παρατιθέ-

15 — Απόφαση της 23ης Μαρτίου 2000, C-310/98 και C-406/98 (Συλλογή 2000, σ. I-1797, σκέψη 32).

16 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1987, 348/85 (Συλλογή 1987, σ. 5225). Βλ. επίσης απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Οκτωβρίου 1998, C-209/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-5655, σκέψη 35).

μενο χωρίο αφορά μόνο τις γειτονικές εκμεταλλεύσεις εκείνων όπου ανακαλύφθηκαν ένα ή περισσότερα προσβεβλημένα ζώα. Όσον αφορά τουλάχιστον την εκμετάλλευση του ζεύγους Van Schaijk, η κατάσταση διαφέρει. Τα ζώα τους θανατώθηκαν προληπτικά διότι βρισκόνταν πλησίον εκμεταλλεύσεως για την οποία υπήρχαν υπόνοιες ότι έχει προσβληθεί.

29. Εν συνεχεία, θεωρώ χρήσιμο να υπενθυμίσω ότι η φράση αυτή της απόφασης αποτελεί μέρος χωρίου όπου γίνεται λόγος για το νόμιμο έρεισμα της απόφασης 2001/246 της Επιτροπής. Στη σκέψη 127 της απόφασης το Δικαστήριο καταλήγει στην κρίση ότι το κοινοτικό δίκαιο παρέχει επαρκές νόμιμο έρεισμα για την έκδοση της απόφασης αυτής. Κατά τη γνώμη μου το συμπέρασμα αυτό απορρέει απλούστατα από δύο διατάξεις στις οποίες αναφέρθηκε το Δικαστήριο: το άρθρο 13, παράγραφος 3, της οδηγίας 85/511 και το άρθρο 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425, που αφορούν και τα δύο τις αποφάσεις που λαμβάνει η Επιτροπή σε περίπτωση εμφάνισης αφθώδους πυρετού. Το συμπέρασμα αυτό ούτε επηρεάζεται ούτε επιρρωννύεται από τη διατύπωση του άρθρου 5 του της οδηγίας 85/511, στο οποίο αναφέρθηκε επίσης το Δικαστήριο αλλά που αφορά τα μέτρα καταπολέμησης της ασθένειας που λαμβάνουν τα κράτη μέλη.

30. Νομίζω ότι ορθώς το College διαπίστωσε ότι η οδηγία 85/511 δεν προβλέπει προληπτική σφαγή ζώων για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες ότι έχουν προσληφθεί ή μολυνθεί από τον ιό του αφθώδους πυρετού.

Γ — Απαγορεύει η οδηγία 85/511 την προληπτική σφαγή;

31. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο αν η οδηγία 85/511 επιτρέπει τη λήψη συμπληρωματικών εθνικών μέτρων για την καταπολέμηση του αφθώδους πυρετού. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό πρέπει να εξετασθεί εάν το κοινοτικό δίκαιο προέβλεπε, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, ένα εξαντλητικό του τομέα σύστημα καταπολέμησης των επιζωοτιών αφθώδους πυρετού στην Κοινότητα, αποκλείοντας δηλαδή κάθε συμπληρωματικό εθνικό μέτρο.

32. Η οδηγία 85/511 δεν ορίζει ρητά ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να λαμβάνουν αυστηρότερα μέτρα από αυτά που προβλέπει η οδηγία. Ωστόσο η εξουσία αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει σιωπηρώς. Συγκεκριμένα, κατά νομολογία, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η διατύπωση, ο στόχος και η οικονομία της οδηγίας¹⁷.

33. Συναφώς η Ολλανδική καθώς και η Ελληνική, η Ιρλανδική, η Ιταλική και η Βρετανική Κυβέρνηση φρονούν ότι ο στόχος της οδηγίας να καταπολεμηθούν άμεσα και αποτελεσματικά όλες οι εστίες αφθώδους πυρετού συνεπάγεται κάποιο περιθώριο

17 — Βλ. π.χ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 19ης Οκτωβρίου 1995, C-128/94, Hönig (Συλλογή 1995, σ. I-3389, σκέψη 9), της 19ης Μαρτίου 1998, C-1/96, Compassion in World Farming (Συλλογή 1998, σ. I-1251, σκέψη 49) και της 25ης Απριλίου 2002, C-52/00, Επιτροπή κατά Ταλλίας (Συλλογή 2002, σ. I-3827, σκέψη 16).

εκτιμήσεως των κρατών μελών που τους δίνει την εξουσία να λάβουν μέτρα όπως η προληπτική σφαγή. Η Επιτροπή συμμερίζεται κατά τα ουσιαστά την άποψη αυτή και τονίζει ότι η οδηγία 90/423 συνιστά επιλογή μεταξύ της πολιτικής εμβολιασμού και της πολιτικής καταστροφής, πλην όμως δεν αποκλείει άλλα μέτρα καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού.

34. Ο Α. Tempelman και το ζεύγος Van Schaijk αναπτύσσουν διάφορα επιχειρήματα για να στηρίξουν την άποψη ότι η οδηγία 85/511 θεσπίζει ένα σύστημα περιοριστικό. Πρώτον, επικαλούνται την τροποποίηση του άρθρου 1 της οδηγίας με την οδηγία 90/423. Παρατηρούν ότι πριν από την τροποποίηση αυτή το άρθρο προέβλεπε ότι η οδηγία περιλαμβάνει στοιχειώδη κοινοτικά μέτρα καταπολέμησης. Μετά την τροποποίηση η λέξη «στοιχειώδη» απαλείφθηκε. Στη συνέχεια επικαλούνται το προοίμιο της οδηγίας 90/423 και ειδικότερα το χωρίο «ότι είναι απαραίτητο να εφαρμόζεται ενιαία πολιτική σε όλη την Κοινότητα».

35. Τα επιχειρήματα αυτά δεν μου φαίνονται βάσιμα. Πριν την τροποποίησή του με την οδηγία 90/423, το άρθρο 1 της οδηγίας 85/511 είχε την εξής διατύπωση: «Η παρούσα οδηγία ορίζει τα στοιχειώδη κοινοτικά μέτρα που πρέπει να εφαρμόζονται σε

περίπτωση εμφάνισης αφθώδους πυρετού, ανεξάρτητα από τον τύπο του εν λόγω ιού [...]. Η παρούσα οδηγία δεν θίγει τις πολιτικές προφυλακτικού εμβολιασμού που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη». Η οδηγία 85/511 τροποποιήθηκε για να δώσει τη δυνατότητα εφαρμογής μιας πολιτικής εμβολιασμού σε όλη την Κοινότητα καθώς και για να επιβληθούν αυστηροί κανόνες και όροι όσον αφορά τον επείγοντα εμβολιασμό σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης¹⁸. Η οδηγία 90/423 που τροποποίησε την οδηγία 85/511 απορρίπτει ρητά την πολιτική προφυλακτικού εμβολιασμού και επιβάλλει πολιτική μη εμβολιασμού για ολόκληρη την Κοινότητα και παράλληλα μια πολιτική γενικής σφαγής και καταστροφής των προσβεβλημένων ζώων¹⁹. Το άρθρο 1 αντικαταστάθηκε και εξαλείφθηκαν οι αναφορές σε «στοιχειώδη» μέτρα και στις πολιτικές εμβολιασμού των κρατών μελών. Όπως επισημαίνει η Ολλανδική Κυβέρνηση με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η τροποποίηση του άρθρου 1 πρέπει κυρίως να νοηθεί στο πλαίσιο της εισαγωγής μιας κοινοτικής πολιτικής μη εμβολιασμού. Η οδηγία 85/511, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 90/423 πρέπει να ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι σκοπεύει τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς των γεωργικών προϊόντων για την οποία κρίθηκε ουσιαστικά μια ενιαία πολιτική στον τομέα του εμβολιασμού, όπως αναφέρεται στο προοίμιο της οδηγίας 90/423. Όπως δήλωσε η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή με τη γνωμοδότησή της επί της προτάσεως τροποποιήσεως της οδηγίας 85/511, το σύστημα που υπήρχε τότε και το οποίο στηριζόταν σε μια ποικιλία εθνικών πολιτικών εμβολιασμού δεν μπορούσε να συνεχιστεί αν έπρεπε να φιλελευθεροποιηθεί το εμπόριο ζώων εντός της Κοινότητας²⁰. Από την τροποποίηση του άρθρου 1 και από το προοίμιο της

18 — Βλ. άρθρο 13 της οδηγίας 85/511.

19 — Βλ. προοίμιο της οδηγίας 90/423.

20 — ΕΕ 1990, C 62, σ. 44.

οδηγίας 90/423 δεν μπορεί να συναχθεί ότι η οδηγία 85/511 απαγορεύει μέτρα που δεν θίγουν την κοινοτική πολιτική μη εμβολιασμού²¹.

36. Ο Α. Tempelman και το ζεύγος Van Schaijk υπογραμμίζουν ότι η οδηγία 85/511 προβλέπει ένα λεπτομερές φάσμα μέτρων για συγκεκριμένες καταστάσεις. Ειδικότερα επικαλούνται το άρθρο 4 που προβλέπει συγκεκριμένα μέτρα για τα ζώα για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες αλλά δεν προβλέπει τη θανάτωσή τους. Επικαλούνται επίσης το άρθρο 5 που επιβάλλει μέτρα για τα ζώα που έχουν μολυνθεί, περιλαμβανομένης και της σφαγής και τέλος το άρθρο 6 που επιτρέπει παρέκκλιση από το άρθρο 5 σε ορισμένες περιπτώσεις.

37. Συναφώς, θα τονίσω, πρώτα, ότι το γεγονός ότι η οδηγία δεν προβλέπει τη σφαγή ζώων που έχουν ενδεχομένως μολυνθεί δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι το μέτρο αυτό αποκλείεται. Εν συνεχεία δεν νομίζω ότι μπορεί να συναχθεί, a contrario, από το ότι στο σημείο αυτό η οδηγία 85/511 είναι λεπτομερής ότι αποκλείεται η δυνατότητα λήψεως συμπληρωματικών μέτρων. Το επιχείρημα a contrario τότε μόνο χρησιμοποιείται οσάκις καιμιά άλλη ερμηνεία δεν αποδεικνύεται ικανοποιητική²². Αυτό δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

21 — Σε ορισμένα σημεία το κείμενο της οδηγίας 85/511 αναφέρει σαφώς ότι πρόκειται για στοιχειώδεις κανόνες. Συγκεκριμένα το άρθρο 9 της οδηγίας επιβάλλει μια «ελάχιστη ακτίνα» για τις προστατευόμενες και τις επιτηρούμενες ζώνες. Κατά το άρθρο 5, η επανεισαγωγή ζώων στην εκμετάλλευση δεν μπορεί να γίνει παρά «αν δεν περάσουν 21 ημέρες τουλάχιστον μετά τη λήξη των εργασιών απολύμανσης».

22 — Απόφαση της 13ης Ιουνίου 1958, 9/56, Meroni κατά Ανωτάτης Αρχής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 171).

38. Πρώτον, όπως προανέφερα, το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425 στηρίζεται εν μέρει στην αρχή ότι οι κοινοτικοί κανόνες καταπολέμησης των ασθενειών των ζώων ενδέχεται να μην εξαντλούν το θέμα²³.

39. Δεύτερο, βάσει του άρθρου 249 ΕΚ, η οδηγία αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών» πράγμα που σημαίνει καταρχήν ότι τα κράτη μέλη έχουν ορισμένο περιθώριο πρωτοβουλίας. Η οδηγία 85/511 σκοπεί την αποτελεσματική εξάλειψη του αφθώδους πυρετού με μια πολιτική μη εμβολιασμού. Αυτό σημαίνει ότι ορισμένα μέτρα καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού επιβάλλονται ενώ άλλα απαγορεύονται ρητά. Ωστόσο αυτό δεν εμποδίζει τη λήψη άλλων μέτρων καταπολέμησης εφόσον αυτά δεν είναι ασυμβίβαστα με τον στόχο και με τις διατάξεις της οδηγίας και ειδικότερα με την αρχή της ενιαίας πολιτικής μη εμβολιασμού. Έχοντας υπόψη το αποτέλεσμα που επιδιώκει να επιτύχει η οδηγία 85/511, νομίζω ότι αν ο κοινοτικός νομοθέτης είχε θελήσει να απαγορεύσει τα μέτρα καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού όπως τα επίδικα στην κύρια δίκη θα το είχε πράξει με ρητή διάταξη²⁴.

23 — Βλ. σημείο 20 ανωτέρω.

24 — Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Νοεμβρίου 1992, C-376/90, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1992, σ. I-6153, σκέψη 27).

40. Τέλος, η οδηγία 2003/85 που κατήργησε την οδηγία 85/511, θεσπίζει ένα ευρύτερο και λεπτομερέστερο σύστημα μέτρων καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού —περιλαμβανομένου και ενός προγράμματος προληπτικής εξάλειψης— παράλληλα όμως αφήνει στα κράτη μέλη την εξουσία να λαμβάνουν αυστηρότερα μέτρα²⁵.

41. Κατά το ζεύγος Van Schaijk πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η θανάτωση ζώων θεωρείται ανεπιθύμητη στην Κοινότητα, πράγμα που επιβεβαίωσε η οδηγία 2003/85 η οποία εκδόθηκε μετά την επιζωοτία του 2001²⁶.

42. Βεβαίως δεν μπορούμε να μην συμπερι-στούμε την άποψη ότι η προστασία της ζωής και της καλής διαβίωσης των ζώων εκτροφής αξίζει να λαμβάνεται υπόψη προσεκτικά. Ωστόσο το επιχείρημα του ζεύγους Van Schaijk ότι η θανάτωση ζώων θεωρείται γενικά στην Κοινότητα ως ανεπιθύμητη δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η οδηγία 85/511 δεν αφήνει περιθώριο για μέτρα προληπτικής σφαγής. Συγκεκριμένα, η οδηγία 2003/85 στην οποία αναφέρεται το ζεύγος Van Schaijk προβλέπει τη δυνατότητα

κατάρτισης προγραμμάτων προληπτικής εξάλειψης²⁷ όπως και πολλές άλλες οδηγίες που έχουν ωστόσο ως στόχο την καταπολέμηση ασθeneιών των ζώων²⁸.

43. Κατά συνέπεια, συμπεραίνω ότι η οδηγία 85/511 δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν συμπληρωματικά μέτρα για την καταπολέμηση του αφθώδους πυρετού όπως είναι η προληπτική σφαγή ζώων για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες ότι έχουν προσβληθεί ή μολυνθεί από τον ιό του αφθώδους πυρετού.

Δ — Όρια στα οποία υπόκειται η εξουσία των κρατών μελών να λαμβάνουν συμπληρωματικά μέτρα καταπολέμησης

44. Με το τρίτο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ερωτά ποια είναι τα όρια που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο στα κράτη μέλη όσον αφορά τη λήψη μέτρων καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού εκτός αυτών που προβλέπει η οδηγία 85/511.

45. Όπως προανέφερα η οδηγία 85/511 πρέπει να ερμηνευθεί στο πλαίσιο της

25 — Άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο α' και 2 της οδηγίας 2003/85.

26 — Οδηγία 2003/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για τη θέσπιση κοινοτικών μέτρων καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού, για την κατάργηση της οδηγίας 85/511/ΕΟΚ και των αποφάσεων 84/511/ΕΟΚ και 91/665/ΕΟΚ και την τροποποίηση της οδηγίας 92/46/ΕΟΚ (ΕΕ L 306, σ. 1).

27 — Άρθρο 8 της οδηγίας 2003/85.

28 — Βλ., π.χ., άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α' και 2 της οδηγίας 92/40 και άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α' και 2 της οδηγίας 92/66.

διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425 που σκοπεύει να αποτρέψει την εκ μέρους των κρατών μελών μονομερή λήψη ή διατήρηση προληπτικών μέτρων που παρεμποδίζουν το κοινοτικό εμπόριο. Από την απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν την εξουσία να εφαρμόζουν προληπτικά μέτρα για τον αφθώδη πυρετό εκτός του συστήματος που προβλέπει το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425²⁹. Κατά συνέπεια, αυτά τα εθνικά μέτρα πρέπει να λαμβάνονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις της διάταξης αυτής³⁰. Αυτό σημαίνει ότι τα μέτρα αυτά πρέπει να κοινοποιούνται χωρίς καθυστέρηση στα άλλα κράτη μέλη και στην Επιτροπή όπως προβλέπει το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425. Η Επιτροπή και το συγκεκριμένο κράτος μέλος πρέπει, βάσει της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας που διαπνέει το άρθρο 10 ΕΚ να συνεργάζονται καλόπιστα οσάκις λαμβάνονται μέτρα προστασίας³¹.

46. Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία, τα εθνικά μέτρα που ανάγονται στο κοινοτικό

δίκαιο πρέπει να συμβιβάζονται με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας³². Βάσει της αρχής αυτής, τα μέτρα που λαμβάνει ένα κράτος μέλος πρέπει να είναι κατάλληλα και αναγκαία για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκόμενων στόχων και όταν υπάρχει δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσοτέρων καταλλήλων μέτρων πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό ενώ τα προξενούμενα μειονεκτήματα δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς³³.

47. Το ζεύγος Van Schaijk υποστήριξαν κατά τη συνεδρίαση ότι οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου περιλαμβάνουν θεμελιώδη δικαιώματα όπως είναι το δικαίωμα της κυριότητας³⁴. Όσον αφορά το σημείο αυτό, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εξετάσει αν, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου σκοπού, οι περιορισμοί του δικαιώματος κυριότητας που προκύπτουν από τα συμπληρωματικά εθνικά μέτρα καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού συνιστούν δυσανάλογη και ανεπίτρεπτη παρέμβαση που θίγει την ίδια την ουσία του δικαιώματος αυτού³⁵.

29 — Προπαρατεθείσα απόφαση, σκέψη 19. Παρατίμω επίσης στα σημεία 8 και 9 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Tesouro στην υπόθεση εκείνη. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης με την απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2002, C-241/01, National Farmers' Union (Συλλογή 2002, σ. I-9079, σκέψη 50), ότι «εντός μιας κοινότητας δικαίου όπως η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ένα κράτος μέλος υποχρεούται να διατηρεί τις διατάξεις της Συνθήκης και ιδίως να ενεργεί στο πλαίσιο των προβλεπόμενων από τη Συνθήκη και από την ισχύουσα νομοθεσία διαδικασιών.»

30 — Βλ. όσον αφορά τα συντηρητικά μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη προορισμού, απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Ιουλίου 2003, C-220/01, Lennox (Συλλογή 2003, σ. I-7091, σκέψεις 68 έως 76).

31 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση National Farmers' Union, όπ.π., σκέψη 60, και απόφαση της 8ης Ιανουαρίου 2002, C-428/99, Van den Bor (Συλλογή 2002, σ. I-127, σκέψη 47).

32 — Απόφαση Lennox, όπ.π., σκέψη 76, βλ. επίσης τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Μαΐου 1998, C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-2265, σκέψη 96), και της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, FEDESA κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψη 13). Σημειωτέον ότι εν προκειμένω οι Κάτω Χώρες άσκησαν εξουσία εκτιμήσεως που τους παρέχει η διάταξη κοινοτικού δικαίου την οποία επιδόσαν να εφαρμόσουν, δηλαδή το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/425 (βλ. σημείο 20 ανωτέρω και ειδικότερα την υποσημείωση 10). Βλ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 24ης Μαρτίου 1994, C-2/92, Bostock (Συλλογή 1994, σ. I-955, σκέψη 16) και της 13ης Απριλίου 2000, C-292/97, Karlsson κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-2737, σκέψη 37).

33 — Απόφαση FEDESA, όπ.π., σκέψη 13.

34 — Βλ., π.χ., τις αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1979, 44/79, Haueg (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 749, σκέψεις 15 και 17), και της 10ης Ιουλίου 2003, C-20/00 και C-64/00, Booker Aquaculture και Hydro Seafood (Συλλογή 2003, σ. I-7411, σκέψεις 64 και 67).

35 — Απόφαση Booker Aquaculture και Hydro Seafood, όπ.π., σκέψεις 79 και 88.

IV — Πρόταση

48. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει τις ακόλουθες απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα του College van beroep voor het bedrijfsleven:

- «1) Η οδηγία 85/511/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Νοεμβρίου 1985, για τη θέσπιση κοινοτικών μέτρων για την καταπολέμηση του αφθώδους πυρετού δεν προβλέπει προληπτική σφαγή ζώων για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες ότι έχουν προσβληθεί ή μολυνθεί από το ιό του αφθώδους πυρετού.
- 2) Η οδηγία 85/511 δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν συμπληρωματικά μέτρα καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού όπως είναι η προληπτική σφαγή ζώων για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες ότι έχουν προσβληθεί ή μολυνθεί από τον ιό του αφθώδους πυρετού.
- 3) Τα μέτρα καταπολέμησης του αφθώδους πυρετού που λαμβάνουν τα κράτη μέλη επιπλέον αυτών που προβλέπει η οδηγία 85/511 πρέπει να λαμβάνονται κατά τρόπο συνάδοντα προς τις απαιτήσεις του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τους κτηνιατρικούς και ζωοτεχνικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο ορισμένων ζώντων ζώων και προϊόντων με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, στο πλαίσιο καλόπιστης συνεργασίας με την Επιτροπή και πρέπει να συμβιβάζονται με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή του σεβασμού του δικαιώματος κυριότητας.»