

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

ANTONIO TIZZANO

της 7ης Απριλίου 2005<sup>1</sup>

1. Με διάφορες διατάξεις<sup>2</sup>, τρία δικαστήρια τριών κρατών μελών (το High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Ηνωμένο Βασίλειο), το Consiglio di Stato (Ιταλία) και το Rechtbank te 's-Gravenhage (Κάτω Χώρες) ζήτησαν από το Δικαστήριο να αποφανθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 234 ΕΚ, ως προς το κύρος της οδηγίας 2002/2/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για την τροποποίηση της οδηγίας 79/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί κυκλοφορίας των συνθέτων ζωοτροφών και για την κατάργηση της οδηγίας 91/357/ΕΟΚ της Επιτροπής<sup>3</sup> (στο εξής: οδηγία 2002/2 ή απλώς οδηγία).

μένη νομική βάση ή εν πάση περιπτώσει διότι συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και προσβάλλει το θεμελιώδες δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Το ιταλικό δικαστήριο ερωτά επί πλέον το Δικαστήριο ως προς το κύρος της οδηγίας με γνώμονα τις αρχές της προφύλαξης και της απαγορεύσεως των διακρίσεων ενώ το ολλανδικό κάνει λόγο για την αρχή της ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος.

2. Ειδικότερα, τα δικαστήρια αυτά ρωτούν αν η οδηγία, δεδομένου ότι επιβάλλει στους παρασκευαστές ζωοτροφών την υποχρέωση να ανακοινώνουν —στην επισήμανση και στον πελάτη που το ζητεί— τις ποσότητες πρώτων υλών που περιέχουν τα προϊόντα τους είναι άκυρη, διότι στηρίζεται σε εσφαλ-

3. Τέλος, το Consiglio di Stato και το Rechtbank te 's-Gravenhage υπέβαλαν επίσης ορισμένα ερωτήματα ερμηνείας. Το πρώτο ρωτά αν η οδηγία έχει εφαρμογή τη στιγμή που δεν υπάρχει ειδικός κατάλογος των πρώτων υλών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στις σύνθετες ζωοτροφές· το δεύτερο ρωτά γενικότερα αν οι εθνικές διοικητικές αρχές μπορούν, όπως και οι δικαστικές αρχές, να αναστείλουν την εκτέλεση μέτρων εσωτερικής τάξεως που θέτουν σε εφαρμογή κοινοτικές διατάξεις αμφίβολου κύρους.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — Διατάξεις της 6ης Οκτωβρίου 2003 του High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)· της 11ης Νοεμβρίου 2003 του Consiglio di Stato και της 22ας Απριλίου 2004 του Rechtbank te 's-Gravenhage.

3 — ΕΕ L 63, σ. 23.

## I — Το κοινοτικό δίκαιο

διερεύνηση των αιτίων τους, της μετάδοσης και της πρόληψής τους, καθώς και την ενημέρωση και τη διαπαιδαγώγηση στον τομέα της υγείας.

### *Το άρθρο 152 ΕΚ*

4. Μέχρι τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, τα μέτρα στον τομέα της κοινής αγροτικής πολιτικής που εξυπηρετούσαν παράλληλα και τον σκοπό της προστασίας της δημόσιας υγείας έπρεπε να εκδίδονται κατά τη διαδικασία διαβουλεύσεως βάσει του άρθρου 37 ΕΚ.

5. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης αυτής ορισμένα από τα μέτρα αυτά μπορούν να στηρίζονται στο άρθρο 152 ΕΚ που είναι το ακόλουθο, όπως έχει τροποποιηθεί:

«1. Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Κοινότητας, εξασφαλίζεται υψηλού επιπέδου προστασία της υγείας του ανθρώπου.

Η δράση της Κοινότητας, η οποία συμπληρώνει τις εθνικές πολιτικές, αποβλέπει στη βελτίωση της δημόσιας υγείας, καθώς και στην πρόληψη της ανθρώπινης ασθένειας σε όλες τις μορφές της και στην αποτροπή των πηγών κινδύνου για την ανθρώπινη υγεία. Η δράση αυτή καλύπτει την καταπολέμηση των μεγάλων πληγών της ανθρωπότητας στον τομέα της υγείας, ευνοώντας τη

[...]

4. Το Συμβούλιο, ενεργώντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων του παρόντος άρθρου, θεσπίζοντας:

[...]

β) κατά παρέκκλιση από το άρθρο 37, μέτρα στον κτηνιατρικό και φυτοϋγειονομικό τομέα με άμεσο στόχο<sup>4</sup> την προστασία της δημόσιας υγείας

[...]]»

4 — Υποσημείωση που αφορά μόνο το ιταλικό κείμενο των προτάσεων.

*Η κοινοτική ρύθμιση σχετικά με την επισήμανση των συνθέτων ζωοτροφών και η οδηγία 2002/2*

6. Η παραγωγή και η εμπορία συνθέτων ζωοτροφών ρυθμίζονται από την οδηγία 79/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979<sup>5</sup>.

7. Η οδηγία αυτή τροποποιήθηκε επανειλημμένα με διάφορες οδηγίες και μάλιστα στο μέρος, που μας ενδιαφέρει ειδικότερα εν προκειμένω, που αφορά την επισήμανση των συνθέτων ζωοτροφών που προορίζονται για προσοδοφόρα ζώα.

8. Μια πρώτη τροποποίηση έγινε με την οδηγία 90/44/ΕΟΚ<sup>6</sup>. Η οδηγία αυτή εναρμόνισε τις απαιτήσεις σχετικά με την επισήμανση σύμφωνα με το σύστημα της «ελαστικής δήλωσης» (όγδοη αιτιολογική σκέψη) στο πλαίσιο του οποίου ο υπεύθυνος για την επισήμανση έπρεπε να απαριθμεί τις χρησιμοποιούμενες πρώτες ύλες κατά φθίνουσα τάξη βάρους χωρίς πάντως να υποχρεούται να αναφέρει τις ακριβείς ποσότητες. Επί πλέον μπορούσε να επιλέξει να ονομάσει τις ύλες αυτές με το ειδικό όνομά τους ή με τη γενική ονομασία της κατηγορίας στην οποία ανήκουν (άρθρο 1, σημείο 5).

9. Η κρίση της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (στο εξής: ΣΕΒ) και η κρίση της διοξίνης ώθησαν τον νομοθέτη να εγκαταλείψει το προαναφερθέν σύστημα και να υιοθετήσει, με την οδηγία 2002/2 που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΕΚ, τον δεσμευτικότερο τύπο της «ανοιχτής δήλωσης».

10. Συγκεκριμένα, κατά τον νομοθέτη, οι κρίσεις αυτές κατέδειξαν την ακαταλληλότητα των ισχυουσών διατάξεων και την «ανάγκη για λεπτομερέστερες ποιοτικές και ποσοτικές πληροφορίες σχετικά με τη σύνθεση των σύνθετων ζωοτροφών» (τέταρτη αιτιολογική σκέψη). Η λεπτομερής πληροφόρηση ιδίως ποσοτική συνιστά όχι μόνο «σημαντικό στοιχείο πληροφόρησης για τους κτηνοτρόφους» (όγδοη αιτιολογική σκέψη), αλλά και —πάντα κατά τον νομοθέτη— «αποβαίνει προς όφελος της δημόσιας υγείας» διότι οι πληροφορίες αυτές «μπορούν να συμβάλλουν στον εντοπισμό της προέλευσης δυνητικώς μολυσμένων πρώτων υλών από συγκεκριμένες παρτίδες». Επί πλέον «επιτρέπει να αποφευχθεί η καταστροφή προϊόντων τα οποία δεν ενέχουν σημαντικό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία» (πέμπτη αιτιολογική σκέψη).

11. Έτσι βάσει του άρθρου 1, σημείο 1, στοιχείο α' της οδηγίας 2002/2 που τροποποιεί το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ι', της οδηγίας 79/373, στην επισήμανση περιλαμβάνεται επίσης:

«ο αριθμός αναφοράς της παρτίδας».

5 — Οδηγία περί εμπορίας των συνθέτων ζωοτροφών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/025, σ. 33).

6 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 22ας Ιανουαρίου 1990, για την τροποποίηση της οδηγίας 79/373/ΕΟΚ σχετικά με την εμπορία συνθέτων ζωοτροφών (ΕΕ L 27, σ. 35).

12. Εξάλλου, κατά το άρθρο 1, σημείο 1, στοιχείο β', που τροποποιεί το άρθρο 5, παράγραφος 1 της οδηγίας 79/373 προσθέτοντας το σημείο 1 στην επισήμανση περιλαμβάνεται επίσης:

«[Σ]την περίπτωση των σύνθετων ζωοτροφών πλην εκείνων που προορίζονται για κατοικίδια ζώα, η ένδειξη "τα ακριβή ποσοστά κατά βάρος των πρώτων υλών ζωοτροφών που περιέχονται στη ζωοτροφή αυτή μπορούν να λαμβάνονται από: ..." (αναγραφή του ονόματος ή της εταιρικής επωνυμίας, της διεύθυνσης ή της έδρας της εταιρείας, του αριθμού τηλεφώνου και της διεύθυνσης ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του υπευθύνου για τις ενδείξεις που αναφέρονται στην παρούσα παράγραφο). Τα στοιχεία αυτά παρέχονται κατόπιν αιτήσεως του πελάτη.»

13. Το άρθρο 1, σημείο 4, που τροποποιεί το άρθρο 5γ της οδηγίας 79/373, ορίζει:

«1. Όλες οι πρώτες ύλες που χρησιμοποιούνται στη σύνθετη ζωοτροφή απαριθμούνται με την ειδική ονομασία τους.

2. Η απαρίθμηση των πρώτων υλών ζωοτροφών υπόκειται στους ακόλουθους όρους:

α) σύνθετες ζωοτροφές που δεν προορίζονται για κατοικίδια ζώα:

i) απαρίθμηση των πρώτων υλών ζωοτροφών με ένδειξη, κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους, των ποσοστών βάρους που υπάρχουν στη σύνθετη ζωοτροφή·

ii) όσον αφορά τα παραπάνω ποσοστά, επιτρέπεται ανοχή  $\pm 15\%$  της δηλούμενης τιμής·

[...]

14. Το άρθρο 1, σημείο 5, που προσθέτει ένα δεύτερο εδάφιο στο άρθρο 12 της οδηγίας 79/373, ορίζει τέλος ότι:

«[Τα κράτη μέλη] ορίζουν ότι οι παρασκευαστές σύνθετων ζωοτροφών οφείλουν να θέτουν στη διάθεση των αρχών που διενεργούν τους επίσημους ελέγχους, όταν αυτές το ζητούν, κάθε έγγραφο σχετικό με τη σύνθεση των ζωοτροφών που πρόκειται να τεθούν σε κυκλοφορία, το οποίο επιτρέπει τον έλεγχο της ειλικρίνειας των πληροφοριών που παρέχονται με την επισήμανση.»

15. Θα παρατηρήσω τέλος ότι ανεξάρτητα από το διατακτικό της οδηγίας 2002/2, στη δέκατη αιτιολογική σκέψη η Επιτροπή καλείται να υποβάλει «[β]άσει μελέτης σκοπιμότητας και το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2002, [...] στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση συνοδευόμενη από κατάλληλη πρόταση η οποία θα λαμβάνει υπόψη τα συμπεράσματα της εν λόγω έκθεσης για τη θέσπιση θετικού καταλόγου».

16. Η Επιτροπή, ανταποκρινόμενη, υπέβαλε στις 24 Απριλίου 2003 έκθεση [COM(2003) 178 τελικό], στην οποία όμως δηλώνει ότι η κατάρτιση του «θετικού καταλόγου», δηλαδή «καταλόγου που περιλαμβάνει όλες τις πρώτες ύλες οι οποίες κατόπιν σταθμίσεως θεωρούνται ακίνδυνες για την υγεία των ανθρώπων και των ζώων και συνεπώς μπορούν να χρησιμοποιηθούν στις ζωοτροφές» «δεν είναι καθοριστικής σημασίας για να κατοχυρωθεί η ασφάλεια των ζωοτροφών». Βάσει της θεώρησης αυτής η Επιτροπή αποφάσισε να μην υποβάλει σχετική πρόταση<sup>7</sup>.

#### *Ο κανονισμός (ΕΚ) 178/2002*

17. Θα αναφέρω εδώ και τον κανονισμό (ΕΚ) 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβου-

λίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων, καίτοι δεν ενδιαφέρει άμεσα για την εκδίκαση της υπό κριση υπόθεσης<sup>8</sup>.

18. Κατά το άρθρο 3, σημείο 15, του κανονισμού αυτού με τον όρο «ανιχνευσιμότητα» νοείται:

«η δυνατότητα ανίχνευσης και παρακολούθησης τροφίμων, ζωοτροφών, ζώων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή τροφίμων ή ουσιών που πρόκειται ή αναμένεται να ενσωματωθούν σε τρόφιμα ή σε ζωοτροφές, σε όλα τα στάδια της παραγωγής, μεταποίησης και διανομής τους.»

19. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, που αναφέρεται στην αρχή της προφύλαξης, ορίζει εξάλλου:

«Στις ειδικές περιπτώσεις κατά τις οποίες, ύστερα από αξιολόγηση των διαθέσιμων

<sup>7</sup> — Έκθεση της Επιτροπής ως προς την σκοπιμότητα ενός θετικού καταλόγου πρώτων υλών για ζωοτροφές, της 24ης Απριλίου 2003.

<sup>8</sup> — ΕΕ L 31, σ. 1.

πληροφοριών, εντοπίζεται πιθανότητα βλαβερών επιπτώσεων στην υγεία αλλά εξακολουθεί να υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα, μπορούν να ληφθούν τα προσωρινά μέτρα διαχείρισης του κινδύνου που είναι αναγκαία για την εξασφάλιση του υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας που έχει επιλεγεί στην Κοινότητα, μέχρι να υπάρξουν περαιτέρω επιστημονικές πληροφορίες για μια πιο εμπεριστατωμένη αξιολόγηση του κινδύνου.»

## II — Οι εθνικές ρυθμίσεις

20. Η οδηγία 2002/2 μεταφέρθηκε:

- στο Ηνωμένο Βασίλειο με κανονισμό του 2003 σχετικά με τη δειγματοληψία και την ανάλυση των ζωοτροφών [Feeding Stuffs (Sampling and Analysis) Regulation 2003] και τις εκτελεστικές διατάξεις για την Αγγλία [Feeding Stuffs (Enforcement) (Amendment) (Αγγλία) Regulation 2003]<sup>9</sup>, στο εξής: αγγλικές κανονιστικές διατάξεις που τροποποιούν τον κανονισμό του 2000 (Feeding Stuffs Regulations 2000)<sup>10</sup>.
- στην Ιταλία με την απόφαση του Ministro delle Politiche agricole e fore-

stali (Υπουργείο Γεωργίας και Δασών), της 25ης Ιουνίου 2003, που συμπληρώνει και τροποποιεί τα παραρτήματα του νόμου 281, της 15ης Φεβρουαρίου 1963, για την παρασκευή και την εμπορία ζωοτροφών, κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2002/2/ΕΚ, της 28ης Ιανουαρίου 2002<sup>11</sup> (στο εξής: ιταλική απόφαση).

- στις Κάτω Χώρες με τον κανονισμό PDV-25 της 11ης Απριλίου 2003<sup>12</sup> (στο εξής: ολλανδικός κανονισμός), που τροποποίησε τον κανονισμό Productschap Diervoeder περί ζωοτροφών 2003 (Verordening PDV diervoeders 2003).

## III — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

*Στην υπόθεση C-453/03*

21. Με προσφυγή της 8ης Σεπτεμβρίου 2003, η ABNA Ltd, η Denis Brinicombe (ένωση), η BOCM Pauls Ltd, η Devenish Nutrition Ltd, η Nutrition Services (International) Ltd, και η Primary Diets Ltd (στο εξής, συλλήβδην, ABNA), όλοι παρασκευα-

9 — SI 2003/1503.

10 — SI 2000/2481.

11 — GURI 181, της 6ης Αυγούστου 2003.

12 — PDO-blad αριθ. 42 της 27ης Ιουνίου 2003.

στές συνθέτων ζωοτροφών προσέφυγαν κατά των αγγλικών διατάξεων με τις οποίες μεταφέρθηκε η οδηγία 2002/2 στο εσωτερικό δίκαιο, ενώπιον του High Court of Justice.

γ) παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας;»

22. Το Δικαστήριο αυτό διατυπώνει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος των διατάξεων του άρθρου 1, σημεία 1, στοιχείο β', και 4, της οδηγίας και, θεωρώντας ότι η εφαρμογή των αντιστοίχων εθνικών διατάξεων μεταφοράς μπορεί να προξενήσει σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία στην ΑΒΝΑ, αποφάσισε να αναστείλει προσωρινά την εφαρμογή αυτών των μέτρων μεταφοράς και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο ερώτημα:

23. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η ΑΒΝΑ, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Γαλλική, η Ελληνική, η Ισπανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή.

*Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-11/04 και C-12/04*

Υπόθεση C-11/04

«Είναι ανίσχυρες οι διατάξεις του άρθρου 1, σημείο 1, στοιχείο β', και/ή σημείο 4, της οδηγίας 2002/2 καθόσον τροποποιούν το άρθρο 5γ, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 79/373 επιβάλλοντας την αναγραφή ορισμένων ποσοστών, επειδή:

24. Με προσφυγή που κοινοποιήθηκε στις 17 Σεπτεμβρίου 2003, οι εταιρίες Fratelli Martini & C. SpA και η Cargill Srl (στο εξής, συλλήβδην, Martini), που αναπτύσσουν επίσης δραστηριότητα στον τομέα της παραγωγής ζωοτροφών προσέφυγαν ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale del Lazio κατά του ιταλικού διατάγματος ζητώντας την ακύρωσή του κατόπιν προσωρινής αναστολής εφαρμογής του, λόγω του ότι αντιβαίνει στο κοινοτικό και στο εθνικό δίκαιο.

α) το άρθρο 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΕΚ δεν μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση τους:

β) προσβάλλουν θεμελιώδη δικαιώματα, όπως το δικαίωμα ιδιοκτησίας και το δικαίωμα ελεύθερης ασκήσεως επαγγέλματος:

25. Το Tribunale amministrativo regionale del Lazio απέρριψε την αίτηση προσωρινών

μέτρων. Οι προσφεύγουσες άσκησαν έφεση ενώπιον του Consiglio di Stato κατά της απορριπτικής διατάξεως.

26. Με διάταξη της 11ης Νοεμβρίου 2003, το Consiglio di Stato διατυπώνοντας —όπως και το αγγλικό δικαστήριο— σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος της οδηγίας 2002/2, λαμβανομένου ιδίως υπόψη του γεγονότος ότι επιβάλλει την υποχρέωση λεπτομερούς ποσοτικής πληροφόρησης και για τις ζωοτροφές φυτικής προελεύσεως που το δικαστήριο αυτό θεωρεί αβλαβείς για τη δημόσια υγεία, ανέστειλε την εφαρμογή των αντιστοιχών εθνικών διατάξεων. Στη συνέχεια με χωριστή απόφαση υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΕΚ την έννοια ότι μπορεί να αποτελέσει την ορθή νομική βάση για την έκδοση διατάξεων σε θέματα επισημάνσεως, όπως οι περιλαμβανόμενες στην οδηγία 2002/2/ΕΚ, η οποία αναφέρεται στην επισημάνση των φυτικών ζωοτροφών;

2) Δικαιολογείται η οδηγία 2002/2/ΕΚ, καθ' ο μέρος επιβάλλει την υποχρέωση της ακριβούς ενδείξεως των πρώτων υλών που περιέχουν οι σύνθετες ζωοτροφές, υποχρέωση που ισχύει και για τις παρασκευαζόμενες με βάση φυτικές ύλες ζωοτροφών, βάσει της αρχής της προφυλάξεως, ελλείψει αναλύσεως των κινδύνων στηριζόμενης σε επιστημο-

νικές μελέτες και επιβάλλουσας το ανωτέρω προφυλακτικό μέτρο λόγω πιθανής σχέσης μεταξύ της ποσότητας των χρησιμοποιηθεισών πρώτων υλών και του κινδύνου προκλήσεως των προς πρόληψη παθήσεων, και εν πάση περιπτώσει δικαιολογείται υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας καθ' ο μέτρο δεν θεωρεί ως επαρκείς, για την επίτευξη των στόχων της δημόσιας υγείας που επιδιώκει το μέτρο, τις υποχρεώσεις των παρασκευαστών ζωοτροφών να παρέχουν πληροφορίες στις δημόσιες αρχές, οι οποίες οφείλουν να τηρούν το απόρρητο και είναι αρμόδιες για τους ελέγχους σχετικά με την προστασία της υγείας, αλλ' αντιθέτως, επιβάλλει, γενικευμένη ρύθμιση σχετικά με την υποχρέωση ενδείξεως των ποσοστών βάρους των χρησιμοποιηθεισών πρώτων υλών επί της επισημάνσεως των ζωοτροφών που παρασκευάζονται με βάση φυτικές ουσίες;

3) Προσβάλλει η οδηγία 2002/2/ΕΚ, ως μη ανταποκρινόμενη στην αρχή της αναλογικότητας, το θεμελιώδες δικαίωμα της ιδιοκτησίας που αναγνωρίζεται στους πολίτες των κρατών μελών;»

Υπόθεση C-12/04

27. Με άλλη προσφυγή η εταιρία Ferrari Mangimi Srl και η Associazione nazionale



produttori alimenti zootecnici — Assalzo (στο εξής, συλλήβδην, Ferrari Mangimi) προσέφυγαν επίσης ενώπιον του TAR ζητώντας την ακύρωση του ιταλικού διατάγματος κατόπιν προσωρινής αναστολής της εφαρμογής του.

28. Όπως και στην προηγούμενη υπόθεση το TAR απέρριψε την αίτηση προσωρινών μέτρων. Και στην υπόθεση αυτή κατά της απορριπτικής διάταξης ασκήθηκε έφεση ενώπιον του Consiglio di Stato το οποίο αφού ανέστειλε προσωρινώς την εφαρμογή του προσβαλλομένου διατάγματος υπέβαλε στο Δικαστήριο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ ανάλογα ερωτήματα σχετικά με το κύρος της οδηγίας 2002/2 επί πλέον δε και ένα ερώτημα ερμηνείας: τα ερωτήματα αυτά είναι τα ακόλουθα:

«1) Έχει το άρθρο 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΕΚ την έννοια ότι μπορεί να αποτελέσει την ορθή νομική βάση για την έκδοση διατάξεων σε θέματα επισημάνσεως, όπως οι περιλαμβανόμενες στην οδηγία 2002/2/ΕΚ, η οποία αναφέρεται στην επισήμανση των φυτικών ζωοτροφών;

2) Δικαιολογείται η οδηγία 2002/2/ΕΚ, καθ' ο μέρος επιβάλλει την υποχρέωση της ακριβούς ενδείξεως των πρώτων υλών που περιέχουν οι σύνθετες ζωοτροφές, υποχρέωση που ισχύει και για τις παρασκευαζόμενες με βάση φυτικές ύλες ζωοτροφών, βάσει της αρχής της

προφυλάξεως, ελλείψει αναλύσεως των κινδύνων στηριζόμενης σε επιστημονικές μελέτες και επιβάλλουσας το ανωτέρω προφυλακτικό μέτρο λόγω πιθανής σχέσης μεταξύ της ποσότητας των χρησιμοποιηθεισών πρώτων υλών και του κινδύνου προκλήσεως των προς πρόληψη παθήσεων, και εν πάση περιπτώσει δικαιολογείται υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας καθ' ο μέτρο δεν θεωρεί ως επαρκείς, για την επίτευξη των στόχων της δημόσιας υγείας που επιδιώκει το μέτρο, τις υποχρεώσεις των παρασκευαστών ζωοτροφών να παρέχουν πληροφορίες στις δημόσιες αρχές, οι οποίες οφείλουν να τηρούν το απόρρητο και είναι αρμόδιες για τους ελέγχους σχετικά με την προστασία της υγείας, αλλ' αντιθέτως, επιβάλλει, γενικευμένη ρύθμιση σχετικά με την υποχρέωση ενδείξεως των ποσοστών βάρους των χρησιμοποιηθεισών πρώτων υλών επί της επισήμανσεως των ζωοτροφών που παρασκευάζονται με βάση φυτικές ουσίες;

3) Έχει η οδηγία 2002/2/ΕΚ την έννοια ότι η εφαρμογή της και επομένως η αποτελεσματικότητά της εξαρτώνται από τη θέσπιση θετικού καταλόγου πρώτων υλών παρατιθεμένων με τα ειδικά ονόματά τους, όπως διευκρινίζεται στην υπ' αριθ. 10 αιτιολογική σκέψη της οδηγίας και στην έκθεση της Επιτροπής (COM 2003 178) της 24ης Απριλίου 2003 ή πρέπει να εφαρμόζεται εντός των κρατών μελών πριν από τη θέσπιση του προβλεπόμενου από την οδηγία θετικού καταλόγου των πρώτων υλών βάσει καταλογογράφησης των πρώτων

υλών που περιλαμβάνονται στις σύνθετες ζωοτροφές με τις ονομασίες και τους ορισμούς γένους των κατηγοριών εμπορευμάτων στις οποίες ανήκουν;

*Στην υπόθεση C-194/04*

- 4) Πρέπει να θεωρηθεί παράνομη η οδηγία 2002/2/ΕΚ λόγω παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισεως και της απαγορεύσεως των διακρίσεων εις βάρος των παραγωγών ζωοτροφών σε σχέση με τους παραγωγούς τροφών για ανθρώπινη κατανάλωση καθόσον οι παρασκευαστές ζωοτροφών υπόκεινται σε ρύθμιση επιβάλλουσα την υποχρέωση ποσοτικών ενδείξεων των πρώτων υλών των σύνθετων ζωοτροφών;»

31. Στην ολλανδική υπόθεση αντίδικοι είναι ο Productschap Diervoeder (στο εξής: Productschap) και η Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi (στο εξής: Nevedi).

32. Ο Productschap είναι ο ολλανδικός φορέας δημοσίου δικαίου αρμόδιος για την έκδοση κανονισμών περί ζωοτροφών για να ισχύσουν πάντως οι κανονισμοί αυτοί πρέπει να εγκριθούν από τον Υπουργό Γεωργίας Φυσιικής Κληρονομιάς και Ποιότητας των Τροφίμων (στο εξής: Υπουργός).

#### Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

29. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 25ης Μαρτίου 2004, οι υποθέσεις C-11/04 και C-12/04 ενώθηκαν προκειμένου να συνεκδικασθούν προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και έκδοση κοινής αποφάσεως.

30. Οι Martini, Ferrari Mangimi, η Ελληνική και η Ισπανική Κυβέρνηση καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή παρενέβησαν στην έγγραφη διαδικασία.

33. Αφού μετέφερε εμπροθέσμως στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία 2002/2 με κανονισμό που εγκρίθηκε δεόντως από τον Υπουργό, ο Productschap διαμόρφωσε την άποψη ότι η οδηγία είναι άκυρη. Για τον λόγο αυτό ετοίμασε νέο κανονισμό που επρόκειτο να καταργήσει τον ισχύοντα.

34. Ο νέος αυτός κανονισμός δεν έλαβε πάντως την αναγκαία επικύρωση του Υπουργού ο οποίος θεώρησε ότι η καθαρά διοικητική αναστολή εφαρμογής των μέτρων μεταφοράς της οδηγίας δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο που αναγνωρίζει την αρμοδιότητα αυτή μόνο στα εθνικά δικαστήρια.

35. Δεδομένου ότι οι κυβερνητικές αρχές δεν το έπραξαν οι ίδιες ευθέως, η Nevedi ζήτησε από το Rechtbank te 's-Gravenhage την προσωρινή αναστολή εφαρμογής του κανονισμού του Productschap.

επιβάλλουν την υποχρέωση αναγραφής ποσοστών, επειδή:

α) το άρθρο 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΕΚ δεν μπορεί να αποτελεί τη νομική βάση τους,

36. Το ολλανδικό δικαστήριο έκρινε ότι η υποχρέωση που επιβάλλει η οδηγία, αναγραφής δηλαδή των ποσοστών κατά βάρος των πρώτων υλών που χρησιμοποιούνται στις ζωοτροφές, δεν έχει άμεση σχέση —αντίθετα με την επιταγή του άρθρου 152 ΕΚ— με την προστασία της δημόσιας υγείας και αναγκάζει τους παρασκευαστές να αποκαλύπτουν στους ανταγωνιστές απόρρητες πληροφορίες ζωτικής σημασίας για τις επιχειρήσεις τους.

β) προσβάλλουν το θεμελιώδες δικαίωμα της ιδιοκτησίας,

γ) παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας;

37. Υπό τις συνθήκες αυτές και λαμβάνοντας υπόψη το περί κύρους ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το αγγλικό δικαστήριο, το ολλανδικό δικαστήριο δέχθηκε την αίτηση προσωρινών μέτρων και υπέβαλε στο Δικαστήριο, βάσει του άρθρου 234 ΕΚ, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

2) Αν πληρούνται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα εθνικό δικαστήριο κράτους μέλους έχει την εξουσία να αναστείλει την εκτέλεση αμφισβητούμενης πράξεως κοινοτικού οργάνου, και ειδικότερα αν έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικά με το κύρος της αμφισβητούμενης αυτής πράξεως από εθνικό δικαστήριο αυτού του κράτους μέλους, έχουν τότε και οι αρμόδιες διοικητικές αρχές των λοιπών κρατών μελών την εξουσία, χωρίς δικαστική παρέμβαση, να αναστείλουν την εφαρμογή της αμφισβητούμενης πράξεως έως ότου το Δικαστήριο αποφανθεί επί του κύρους της;»

«1) Είναι ανίσχυρες οι διατάξεις του άρθρου 1, σημείο 1, στοιχείο β', και/ή σημείο 4, της οδηγίας 2002/02, καθόσον τροποποιούν το άρθρο 5γ, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 79/373 και

38. Στην υπόθεση αυτή, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Nevedí, η Ολλανδική, η Ελληνική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή.

τους παρασκευαστές συνθέτων ζωοτροφών που προορίζονται για προσοδοφόρα ζώα να:

39. Στις 30 Νοεμβρίου 2004 πραγματοποιήθηκε κοινή συνεδρίαση για την υπόθεση αυτή, την υπόθεση C-453/03 και τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-11/04 και C-12/04 στην οποία μετείχαν οι ABNA, Martini, Ferrari Mangimi, Nevedí (στο εξής, συλλήβδην, προσφεύγουσες της κύριας δίκης), η Ιταλική, η Ολλανδική, η Δανική, η Γαλλική, η Ελληνική και η Ισπανική Κυβέρνηση, καθώς και το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή.

— αναγράφουν στην επισήμανση τις χρησιμοποιούμενες πρώτες ύλες διευκρινίζοντας με ανοχή  $\pm 15\%$  το ποσοστό εκάστης σε σχέση με το συνολικό βάρος της σύνθετης ζωοτροφής (άρθρο 1, σημείο 4)

— να ανακοινώνουν στους πελάτες που το ζητούν το ακριβές ποσοστό κατά βάρος κάθε πρώτης ύλης της σύνθετης ζωοτροφής (άρθρο 1, σημείο 1, στοιχείο β').

#### IV — Νομική ανάλυση

40. Όπως είδαμε στις υποθέσεις αυτές ανακύπτουν βασικά τρία ερωτήματα.

41. Το κύριο ερώτημα αφορά το κύρος των διατάξεων του άρθρου 1, σημείο 1, στοιχείο β' και 4, της οδηγίας 2002/2 που υποχρεώνει

42. Συγκεκριμένα, κατά το αιτούν δικαστήριο οι διατάξεις αυτές είναι δυνατόν: να στηρίχθηκαν σε εσφαλμένη νομική βάση (στο άρθρο 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', αντί του άρθρου 37 ΕΚ) και να προσβάλλουν τα θεμελιώδη δικαιώματα της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος καθώς και τις αρχές της αναλογικότητας, της προφύλαξης και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

43. Όπως προανέφερα, στην υπόθεση C-12/04, το ιταλικό δικαστήριο υπέβαλε παράλληλα με αυτό το κύριο ερώτημα και ένα ερώτημα ερμηνείας σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2002/2 δεδομένου ότι δεν υπάρχει θετικός κατάλογος των πρώτων υλών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στις σύνθετες ζωοτροφές.

44. Τέλος, το τρίτο ερώτημα είναι και αυτό ερμηνευτικό. Συγκεκριμένα το ολλανδικό δικαστήριο ρωτά γενικώς αν οι διοικητικές αρχές ενός κράτους μέλους μπορούν να αναστείλουν προσωρινώς την εφαρμογή διατάξεων εκτελεστικών μιας κοινοτικής πράξης αμφιβόλου κύρους, στην περίπτωση που το Δικαστήριο άλλου κράτους μέλους έχει υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα περί ελέγχου του κύρους.

προδικαστικών ερωτημάτων του ολλανδικού δικαστηρίου το οποίο, κατά την άποψή τους, δεν περιέγραψε επαρκώς το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο της διαφοράς στην κύρια δίκη ούτε εξέθεσε επαρκώς τους λόγους για τους οποίους αμφιβάλλει για το κύρος της οδηγίας.

48. Νομίζω ότι η αίτηση αυτή μαρτυρεί άκρα τυπολατρία.

45. Δεδομένου ότι το κύριο ερώτημα είναι σε μεγάλο βαθμό κοινό θα το εξετάσω ταυτόχρονα και για τις τρεις υποθέσεις και στη συνέχεια θα αναλύσω τα άλλα ζητήματα που ανακύπτουν στις υποθέσεις αυτές με τη σειρά που ακολούθησα ανωτέρω.

49. Υπενθυμίζω σχετικώς ότι για να κριθεί αν μια απόφαση περί παραπομπής προσδιορίζει επαρκώς κατά νόμο «το πραγματικό και κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται τα προδικαστικά ερωτήματα»<sup>13</sup>, και συνεπώς είναι παραδεκτή πρέπει να γίνει μία καθαρά λειτουργική αξιολόγηση δηλαδή μια αξιολόγηση που δίνει έμφαση πιο πολύ στον στόχο και στη δομή του προδικαστικού μηχανισμού παρά σε θεωρήσεις ποσοτικού ή τυπικού χαρακτήρα.

46. Προηγουμένως όμως θα εξετάσω το ζήτημα του παραδεκτού των ερωτημάτων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο στην υπόθεση C-194/04 δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή το αμφισβήτησαν με τις γραπτές παρατηρήσεις τους.

50. Με άλλα λόγια αυτό που έχει σημασία δεν είναι να αξιολογηθεί η ποσότητα των στοιχείων που περιέχονται στην απόφαση ή ο τρόπος κατά τον οποίον τα εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, αλλά να εξεταστεί αν τα στοιχεία αυτά δίνουν τη δυνατότητα,

*A — Επί του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων στην υπόθεση C-194/04*

13 — Αποφάσεις της 26ης Ιανουαρίου 1993, C-320/90 έως C-322/90, Telemarscabruzzo κ.λπ. (Συλλογή 1993, σ. I-393, σκέψη 6) της 14ης Ιουλίου 1998, C-284/95, Safety Hi-Tech (Συλλογή 1998, σ. I-4301, σκέψη 69) της 14ης Ιουλίου 1998, C-341/95, Beitaiti (Συλλογή 1998, σ. I-4355, σκέψη 67), και της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-115/97 έως C-117/97, Brentjens' Handelsonderneming BV (Συλλογή 1999, σ. I-6025, σκέψη 38).

47. Συγκεκριμένα, τα θεσμικά όργανα που παρεμβαίνουν εν προκειμένω προβάλλουν προκαταρκτικώς ζήτημα απαραδέκτου των

αφενός, στο Δικαστήριο «να δώσει επωφελείς απαντήσεις» στο εθνικό δικαστήριο και, αφετέρου, «στις κυβερνήσεις των κρατών μελών καθώς και στα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου»<sup>14</sup>.

51. Συγκεκριμένα, το ολλανδικό δικαστήριο, αφού περιγράφει το οικείο νομικό πλαίσιο, αναφέρει στην απόφασή του ότι η Nevedí προσέβαλε τον κανονισμό του Productschap που μεταφέρει την οδηγία 2002/2 στο εσωτερικό δίκαιο και ότι τρέφει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος ορισμένων διατάξεων της οδηγίας αυτής.

52. Το δικαστήριο αυτό εκθέτει επίσης τους λόγους που στηρίζουν τις αμφιβολίες του. Εν μέρει κατά τρόπο άμεσο, παρατηρώντας ότι —κατά την άποψή του— οι διατάξεις αυτές δεν εμφανίζουν, όπως επιβάλλει το άρθρο 152 ΕΚ, άμεση σχέση με τη δημόσια υγεία και ότι, κατά προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας και ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος, υποχρεώνουν τους παρασκευαστές ζωοτροφών να κοινοποιούν στους ανταγωνιστές ουσιασθή απόρρητα στοιχεία. Εν μέρει κατά τρόπο έμμεσο, παραπέμποντας ιδίως όσον αφορά το πρόβλημα της αναλογικότητας στην αναλυτικότερα αιτιολογημένη απόφαση περί παραπομπής του αγγλικού δικαστηρίου.

53. Νομίζω ότι υπό τις συνθήκες αυτές το ολλανδικό δικαστήριο περιγράφει επαρκώς το νομικό και πραγματικό πλαίσιο του ερωτήματος που υποβάλει και διευκρινίζει όσο είναι αναγκαίο τους λόγους που υπαγορεύουν την παραπομπή στο Δικαστήριο. Τα στοιχεία αυτά έδωσαν τη δυνατότητα σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, περιλαμβανομένων και των θεσμικών οργάνων τα οποία και παρενέβησαν στην υπό κρίση υπόθεση όπως και στις συναφείς υποθέσεις, να παρουσιάσουν τις παρατηρήσεις τους επί των προδικαστικών ερωτημάτων στα οποία το Δικαστήριο μπορεί να δώσει επωφελή απάντηση.

54. Για τον λόγο αυτό θεωρώ ότι η απόφαση του Rechtbank te 's-Gravenhage είναι παραδεκτή και το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει όπως και στα ερωτήματα του αγγλικού και του ιταλικού δικαστηρίου.

*B — Όσον αφορά το κύρος της οδηγίας*

55. Όπως προανέφερα η υπό κρίση υποθέσεις απαιτούν αρχικά την ανάλυση του κύρους των διατάξεων του άρθρου 1, σημεία 1, στοιχείο β', και 4, της οδηγίας 2002/2 που εξέδωσαν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατ' εφαρμογή του άρθρου 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΕΚ κατόπιν των κρίσεων της ΣΕΒ και της διοξίνης.

14 — Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-207/01, Altair Chimica SpA (Συλλογή 2003, σ. I-8875, σκέψη 25). Βλ. επίσης διατάξεις της 30ής Απριλίου 1998, C-128/97 και C-137/97, Testa και Modesti (Συλλογή 1998, σ. I-2181, σκέψη 6) της 11ης Μαΐου 1999, C-325/98, Anssens (Συλλογή 1999, σ. I-2969, σκέψη 8) και της 28ης Ιουνίου 2000, C-116/00, Laguillaumie (Συλλογή 2000, σ. I-4979, σκέψη 15).

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

56. Πριν αρχίσω την εξέταση θεωρώ, αναγκαίο να επισημάνω ορισμένα πάγια στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη προκαταρκτικά οσάκις, όπως εν προκειμένω, το Δικαστήριο καλείται να εκτιμήσει το κύρος των μέτρων της κοινής αγροτικής πολιτικής που σύμφωνα με την πρόθεση των θεσμικών οργάνων σκοπούν την προστασία της δημόσιας υγείας.

57. Το πρώτο σημείο έγκειται στη διαπίστωση ότι, σ' ένα τομέα όπως είναι η κοινή αγροτική πολιτική που συνεπάγεται περίπλοκες εκτιμήσεις πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως, ο κοινοτικός νομοθέτης έχει «ευρεία εξουσία εκτιμήσεως»<sup>15</sup>. Κατά συνέπεια, στον τομέα αυτό ο έλεγχος του Δικαστηρίου πρέπει να έχει ως στόχο να εξετασθεί αν η επίδικη πράξη εμφανίζει πρόδηλη πλάνη· ειδικότερα το Δικαστήριο οφείλει να περιοριστεί στο να εξετάσει μήπως το αρμόδιο όργανο «υπερέβη προδήλως τα όρια της οικείας εξουσίας εκτιμήσεως» ή μήπως η πράξη την οποία εξέδωσε «εμφανίζει πρόδηλη πλάνη ή εκδόθηκε κατά κατάχρηση εξουσίας»<sup>16</sup>.

58. Στη συνέχεια το δεύτερο σημείο είναι στην πρωταρχική σημασία που αναγνωρίζει στη δημόσια υγεία η κοινοτική έννομη τάξη. Η «συμβολή στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας» αποτελεί έναν από τους στόχους της Κοινότητας (άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ο', ΕΚ) που πρέπει να επιδιώκεται «κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων» της Κοινότητας (άρθρο 152, παράγραφος 1, ΕΚ). Πρόκειται δηλαδή για «επιτακτική» απαίτηση «γενικού συμφέροντος» την οποία τα θεσμικά όργανα πρέπει πάντα «να λαμβάνουν υπόψη κατά την άσκηση των εξουσιών τους»<sup>17</sup>. Στη στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων που περιλαμβάνει αυτή η άσκηση τα Όργανα πρέπει να αναγνωρίζουν στην απαίτηση αυτή «πρωταρχική σημασία σε σχέση με τις οικονομικές θεωρήσεις»<sup>18</sup>, ακόμη δε και να επιβάλλουν «αρνητικές οικονομικές συνέπειες έστω και σημαντικές για ορισμένους επιχειρηματίες»<sup>19</sup>.

59. Με το πνεύμα αυτό το Δικαστήριο έκρινε, στο παρελθόν, έγκυρα, ή μάλλον ότι δεν είναι προδήλως άκυρα, μέτρα γεωργικής πολιτικής πολύ δεσμευτικά για τους επιχειρηματίες δικαιολογώντας την «ακόμη και σημαντική» προσβολή των συμφερόντων τους.

15 — Βλ. απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973, σκέψη 47). Βλ. επίσης αποφάσεις της 9ης Ιουλίου 1985, 179/84, Bozzetti (Συλλογή 1985, σ. 2301, σκέψη 30) της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schraeder (Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 22) της 21ης Φεβρουαρίου 1990, C-267/88 έως C-285/88, Wuidart κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-435, σκέψη 14) και της 19ης Μαρτίου 1992, C-311/90, Hiel (Συλλογή 1992, σ. I-2061, σκέψη 13).

16 — Αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, Fedesa κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψεις 8 και 14), και της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 58), η υπογράμμιση δική μου.

17 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, 68/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 855, σκέψη 12) και διάταξη της 12ης Ιουλίου 1996, C-180/96 R, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-3903, σκέψη 63).

18 — Απόφαση της 17ης Ιουλίου 1997, C-183/95, Αλφίστ (Συλλογή 1997, σ. I-4315, σκέψεις 43 και 57).

19 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Fedesa κ.λπ., σκέψη 17 και Αλφίστ BV, σκέψη 42.

60. Στην υπόθεση Affish λόγου χάρι —πράγματι ενδεικτική περίπτωση— το Δικαστήριο έκρινε έγκυρη, ακριβώς διότι είχε ως στόχο την κάλυψη της «επιτακτικής» ανάγκης προστασίας της δημόσιας υγείας μια απόφαση με την οποία η Επιτροπή, αφού επισκέφθηκε επτά ιαπωνικές εγκαταστάσεις ειδικευμένες στη μεταποίηση ορισμένων ψαριών και οστράκων και έκρινε ότι ορισμένες από αυτές εμφάνιζαν σοβαρούς κινδύνους για την υγεία, ανέστειλε τις εισαγωγές όλων των προϊόντων αλιείας προελεύσεως Ιαπωνίας<sup>20</sup>.

φυτοϋγειονομικό τομέα με άμεσο στόχο την προστασία της δημόσιας υγείας»<sup>21</sup>.

63. Επ' αυτού υπενθυμίζω εξαρχής ότι κατά πάγια νομολογία «στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία δεκτικά δικαστικού ελέγχου». Μεταξύ των στοιχείων αυτών καταλέγονται ιδίως ο «σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως»<sup>22</sup>.

61. Με αυτή την οπτική θα επιχειρήσω την ανάλυση των διαφόρων αιτιάσεων που προβάλλονται κατά της οδηγίας 2002/2.

#### 1) Όσον αφορά τη νομική βάση

62. Ο πρώτος λόγος για τον οποίον τα εθνικά δικαστήρια αμφιβάλλουν για το κύρος της οδηγίας και συγκεκριμένα για τις διατάξεις του άρθρου 1, σημεία 1, στοιχείο β' και 4, αφορά την ορθή νομική βάση της πράξης. Ειδικότερα διερωτώνται αν οι διατάξεις αυτές ορθώς στηρίχθηκαν στο άρθρο 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΕΚ που εξουσιοδοτεί το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να θεσπίζουν «κατά παρέκκλιση από το άρθρο 37, μέτρα στον κτηνιατρικό και

64. Όσον αφορά τον σκοπό, όπως παρατήρησαν τα παρεμβαίνοντα όργανα υποστηριζόμενα στο σημείο αυτό από τη Γαλλική, την Ελληνική, την Ιταλική και την Ολλανδική Κυβέρνηση, από τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας προκύπτει ότι, μετά τις σοβαρές κρίσεις στον τομέα της υγείας της ΣΕΒ και της διοξίνης, ο κοινοτικός νομοθέτης θεώρησε ακατάλληλες τις διατάξεις της οδηγίας 79/373 που περιόριζαν τις υποχρεώσεις των παρασκευαστών ζωοτροφών στην απλή απαρίθμηση των χρησιμοποιούμενων πρώτων υλών στην επισήμανση (τέταρτη αιτιολογική σκέψη).

21 — Υποσημείωση που αφορά μόνο για το ιταλικό κείμενο των προτάσεων.

22 — Αποφάσεις της 4ης Απριλίου 2000, C-269/97, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2000, σ. I-2257, σκέψη 43) της 30ής Ιανουαρίου 2001, C-36/98, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-779, σκέψη 58), και της 10ης Δεκεμβρίου 2002, C-491/01, British American Tobacco (Συλλογή 2002, σ. I-11453, σκέψη 93).

20 — Υπόθεση Affish BV, όπ.π.



65. Για τον λόγο αυτό αποφάσισε να επεκτείνει τις υποχρεώσεις αυτές ορίζοντας ως υποχρεωτική την αναγραφή λεπτομερών στοιχείων τόσο ποιοτικών όσο και ποσοτικών. Συγκεκριμένα κατά την πρόθεση του νομοθέτη, οι λεπτομερείς ποσοτικές πληροφορίες «αποβαίνουν προς όφελος της δημόσιας υγείας» καθόσον «μπορούν να συμβάλουν στον εντοπισμό της προέλευσης δυνητικώς μολυσμένων πρώτων υλών από συγκεκριμένες παρτίδες. Επί πλέον «επιτρέπουν να αποφευχθεί η καταστροφή προϊόντων τα οποία δεν ενέχουν σημαντικό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία» (πέμπτη αιτιολογική σκέψη).

68. Από την ανάλυση αυτή του σκοπού και του περιεχομένου της οδηγίας προκύπτει κατά τη γνώμη μου ότι οι επίδικες διατάξεις μαζί με τους άλλους προαναφερθέντες κανόνες είχαν ως άμεσο στόχο να ανυψώσουν το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας χάρη σε μια διεύρυνση των πληροφοριών περί τη σύνθεση των ζωοτροφών που πρέπει να παρέχονται στους κτηνοτρόφους και στις δημόσιες αρχές.

69. Συμφωνώ όμως με τις προσφεύγουσες στις κύριες δίκες και με την Ολλανδική Κυβέρνηση στο ότι αυτό δεν αρκεί για να θεωρηθεί ορθή ή επιλεγείσα νομική βάση.

66. Οι στόχοι που διατυπώνει ο νομοθέτης στις αιτιολογικές σκέψεις εκφράζονται στο διατακτικό της οδηγίας.

67. Συγκεκριμένα η οδηγία αυτή εκτός του ότι επιβάλλει την υποχρέωση αναγραφής του «αριθμού αναφοράς της παρτίδας» των πρώτων υλών (άρθρο 1, σημείο 1, στοιχείο α'), υποχρεώνει ορθώς τους παρασκευαστές ζωοτροφών να αναγράφουν τα ποσοστά πρώτων υλών κατά βάρος με ανοχή  $\pm 15\%$  (άρθρο 1, σημείο 4), και να τα κοινοποιούν με ακρίβεια στους πελάτες που το ζητούν (άρθρο 1, σημείο 1, στοιχείο β'). Στη συνέχεια έρχεται η υποχρέωση κοινοποίησης στις αρχές που διενεργούν τους ελέγχους «κάθε εγγράφου σχετικού με τη σύνθεση των ζωοτροφών που πρόκειται να τεθούν σε κυκλοφορία το οποίο επιτρέπει τον έλεγχο της ειλικρίνειας των πληροφοριών που παρέχονται με την επισήμανση» (άρθρο 1, σημείο 5).

70. Όπως έκρινε το Δικαστήριο στη γνωστότατη απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, Γερμανία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, για να μη στερηθεί «ο δικαστικός έλεγχος της τηρήσεως της νομικής βάσεως κάθε πρακτικής αποτελεσματικότητας», πρέπει επιπλέον να εξετάζεται αν, πέρα από αφηρημένες δηλώσεις και προβλέψεις του νομοθέτη, «η πράξη της οποίας το κύρος τίθεται υπό αμφισβήτηση πράγματι επιδιώκει τους σκοπούς που αναφέρει ο κοινοτικός νομοθέτης»<sup>23</sup>.

71. Με άλλα λόγια, αν ερμηνεύω ορθά τις θεωρήσεις που ανέπτυξε το Δικαστήριο με

23 — Υπόθεση C-376/98 (Συλλογή 2000, σ. I-8419, σκέψεις 84 και 85) η υπογράμμιση δική μου.

την απόφαση αυτή, για να εκτιμηθεί το κατάλληλο της νομικής βάσεως πρέπει να εξετάζεται όχι μόνο αν η επίδικη πράξη επιδιώκει τον σκοπό για τον οποίο η Συνθήκη αναθέτει νομοθετική αρμοδιότητα στα Όργανα, αλλά και αν πράγματι εξυπηρετεί τον σκοπό αυτό και κυρίως αν είναι ικανή να τον επιτύχει.

72. Αν η ερμηνεία αυτή είναι ορθή τότε, όπως παρατήρησε και η Δανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτησης, ο έλεγχος της νομικής βάσης συνεπάγεται αναγκαστικά εκτίμηση της καταλληλότητας της πράξης να επιτύχει τον επιδιωκόμενο σκοπό που είναι παρόμοια με αυτήν που αφορά την αρχή της αναλογικότητας η οποία απαιτεί όπως γνωρίζουμε ότι τα μέσα που θέτει σε εφαρμογή μια κοινοτική διάταξη πρέπει ακριβώς να είναι «κατάλληλα για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου» και «να μην υπερακοντίζουν το αναγκαίο προς τούτο μέτρο»<sup>24</sup>.

73. Κατά τα λοιπά, αφού στις υπό κρίση υποθέσεις προβλήθηκε επίσης το δυσανάλογο των διατάξεων του άρθρου 1, σημεία 1, στοιχείο β', και 4, της οδηγίας θα εξετάσω παράλληλα αυτές τις πτυχές.

2) Όσον αφορά την αναλογικότητα και τα θεμελιώδη δικαιώματα της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος

74. Ο κύριος λόγος ακυρότητας στην υπό κρίση υπόθεση είναι χωρίς αμφιβολία αυτός που ανάγεται στην αναλογικότητα. Κατά μείζονα λόγο μάλιστα αφού η σχετική εξέταση όχι μόνο αντιστοιχεί εν μέρει με την εξέταση της νομικής βάσης, αλλά σε τελική ανάλυση δεσπόζει και καθιστά περιττό τον ειδικότερο έλεγχο του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος.

75. Συγκεκριμένα κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου «σε συνάρτηση με τη λειτουργία τους εντός του κοινωνικού συνόλου», αυτά τα δύο θεμελιώδη δικαιώματα μπορούν βεβαίως να υπόκεινται σε «περιορισμούς», πλην όμως αυτοί οι περιορισμοί δεν πρέπει να συνιστούν υπέρμετρη και αφόρητη επέμβαση ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού<sup>25</sup>. Με άλλα λόγια τα ενδεχόμενα περιοριστικά μέτρα πρέπει να τηρούν ακριβώς την αρχή της αναλογικότητας.

24 — Απόφαση *British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco*, όπ.π., σκέψη 122. Βλ. επίσης αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1987, 137/85, *Maizena* (Συλλογή 1987, σ. 4587, σκέψη 15) της 7ης Δεκεμβρίου 1993, C-339/92, *ADM Ölmühlen* (Συλλογή 1993, σ. I-6473, σκέψη 15) της 9ης Νοεμβρίου 1995, 426/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. I-3723, σκέψη 42) της 12ης Νοεμβρίου 1996, *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου*, όπ.π., σκέψη 57 και της 11ης Ιουλίου 2002, C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister* (Συλλογή 2002, σ. I-6453, σκέψη 59).

25 — Αποφάσεις *Schraeder*, όπ.π., σκέψη 15 της 13ης Ιουλίου 1989, 5/88, *Wachauf* (Συλλογή 1989, σ. 2609, σκέψη 18) της 10ης Ιανουαρίου 1992, C-177/90, *Kuehn* (Συλλογή 1992, σ. I-35, σκέψη 16) και της 5ης Οκτωβρίου 1994, Γερμανία κατά Συμβουλίου, όπ.π., σκέψη 78. Όσον αφορά ειδικότερα το δικαίωμα ιδιοκτησίας βλ., επίσης αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1979, 44/79, *Hauer* (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 749), και της 29ης Απριλίου 1999, C-293/97, *Standley κ.λπ.* (Συλλογή 1999, σ. I-2603, σκέψη 54). Όσον αφορά ειδικότερα την ελεύθερη άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας, βλ. απόφαση *Affish*, όπ.π., σκέψη 42.

76. Κατά συνέπεια, όπως ορθά παρατήρησε η Επιτροπή, για να δοθεί η απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων στις υπό κρίση υποθέσεις δεν είναι απαραίτητο να επιλυθεί το ζήτημα —που συζητήθηκε αναλυτικά μεταξύ των διαδίκων πλὴν ὅμως σε τελική ἀνάλυση δεν μας ενδιαφέρει εν προκειμένω— της ευρεσιτεχνίας ὅσον αφορά τους τύπους συνθέσεως των ζωοτροφῶν και της ενδεχόμενης ἔνταξης επαγγελματικῶν απορρήτων μεταξύ των δικαιωμάτων πνευματικῆς ιδιοκτησίας που προστατεύει το κοινοτικό δίκαιο.

77. Αντιθέτως ἀρκεί, ὅπως δέχεται ουσιαστικά και η ΑΒΝΑ, να εξετασθεῖ αν οι διατάξεις της οδηγίας 2002/2, που υποχρεώνουν τους παραγωγούς ζωοτροφῶν να αποκαλύπτουν τους τύπους αὐτῶν εἶναι κατάλληλες και αναγκαίες για την επίτευξη του στόχου της προστασίας της δημόσιας υγείας τον ὁποῖο επιδιώκουν. Αν πράγματι εἶναι κατάλληλες, οι διατάξεις αὐτές τηρούν την αρχή της αναλογικότητας εἴτε ληφθῶν αυτοτελῶς εἴτε ως ὄριο στους ενδεχόμενους περιορισμούς των προαναφερθέντων δικαιωμάτων. Αν δεν εἶναι κατάλληλες, αὐτό ἀρκεί για να κριθῶν παράνομες χωρίς να χρειάζεται περαιτέρω εξέταση.

78. Μετά απ' αὐτή τη διευκρίνιση θα εξετάσω το ζήτημα αν οι υποχρεώσεις που θεσπίζουν το άρθρο 1, σημεία 1, στοιχείο β', και 4, της οδηγίας α) εἶναι κατάλληλες για την επίδωξη του στόχου της προστασίας της δημόσιας υγείας και β) δεν υπερακοντίζουν το αναγκαῖο προς τούτο μέτρο.

α) Ὅσον αφορά την καταλληλότητα των ποσοτικῶν στοιχείων για την επίτευξη του στόχου της προστασίας της δημόσιας υγείας

79. Οι προσφεύγουσες στις κύριες δίκες υποστηρίζόμενες στο σημείο αὐτό ἀπὸ την Ισπανική Κυβέρνηση και την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου φρονούν ὅτι οι αναλυτικές ποσοτικές πληροφορίες που επιβάλλει η οδηγία δεν εἶναι κατάλληλες για την προστασία της δημόσιας υγείας.

80. Συγκεκριμένα κατά τις προσφεύγουσες και ἀντίθετα με ὅ,τι ἀναφέρει η πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, οι πληροφορίες αὐτές δεν συμβάλλουν αποτελεσματικά στην ἀνιχνευσιμότητα των μολυσμένων πρώτων υλών. Κατά την ἀπόψή τους η ἔνδειξη των ποσοτήτων των χρησιμοποιούμενων υλών χωρίς ἀναφορά στον προμηθευτή ἢ στην παρτίδα στην ὁποία ἀνήκουν δεν παρέχουν στους κτηνοτρόφους καμιά πληροφορία ως προς την προέλευση των υλών αὐτῶν και συνεπῶς δεν τους δίνουν τη δυνατότητα να ἀνιχνεύσουν την ὑπαρξη μολυσμένων πρώτων υλών στις ζωοτροφές που ἀγόρασαν.

81. Ἀκόμη και αν οι αναλυτικές αὐτές ποσοτικές πληροφορίες συνέβαλαν στην ἀνιχνευσιμότητα, οι προσβαλλόμενες διατάξεις δεν θα ἦταν εν πάση περιπτώσει κατάλληλες για την προστασία της δημόσιας υγείας διότι ἐφαρμόζονται μόνο στους παραγωγούς συνθέτων τροφῶν που προορίζονται για ἐμπορία και ὄχι στους παραγωγούς ζωοτροφῶν που προορίζονται για

αυτοκατανάλωση, δηλαδή στις επιχειρήσεις που παράγουν σύνθετες τροφές στις δικές τους εγκαταστάσεις προοριζόμενες για τη διατροφή των δικών τους ζώων. Κατά την άποψη των προσφευγουσών, από τις υποχρεώσεις επισημάνσεως που επιβάλλει η οδηγία εκφεύγει ποσοστό τουλάχιστον 65% του συνολικού όγκου των προϊόντων αυτών.

«ανιχνευσιμότητα είναι η δυνατότητα ανίχνευσης και παρακολούθησης τροφίμων, ζωοτροφών, ζώων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή τροφίμων ή ουσιών που πρόκειται ή αναμένεται να ενσωματωθούν σε τρόφιμα ή σε ζωοτροφές σε όλα τα στάδια της παραγωγής, μεταποίησης και διανομής» (άρθρο 3, σημείο 15).

82. Θα παρατηρήσω αμέσως ότι ο ισχυρισμός αυτός είναι απορριπτέος.

83. Συγκεκριμένα η ανακοίνωση —προς τον πελάτη ή μέσω της επισήμανσης— ποσοτικών πληροφοριών έχει κάποια έννοια οσάκις ο παραγωγός και ο αγοραστής είναι διαφορετικά πρόσωπα. Αν αυτός που δίνει στα ζώα τις ζωοτροφές είναι και αυτός που τις παράγει τότε είναι φανερό ότι γνωρίζει κάλλιστα τι χρησιμοποίησε και σε ποιες ποσότητες και συνεπώς θα ξέρει πώς θα αντιδράσει σε περίπτωση μόλυνσεως. Για τον λόγο αυτό η επέκταση των εν λόγω υποχρεώσεων επισημάνσεως στους παραγωγούς ζωοτροφών που προορίζονται για αυτοκατανάλωση είναι τελείως περιττή άρα και υπέρμετρη (δεδομένου ότι δεν είναι αναγκαία) σε σχέση με τον στόχο προστασίας της δημόσιας υγείας που επιδιώκει η οδηγία.

84. Όσον αφορά την ανιχνευσιμότητα, υπενθυμίζω πρώτον ότι, κατά τον ορισμό που δίνει ο κανονισμός 178/2002 που καθορίζει τις γενικές αρχές της κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα των τροφίμων και των ζωοτροφών (άρθρο 1, παράγραφος 2),

85. Κατά τον κανονισμό αυτό η ανιχνευσιμότητα των προϊόντων έχει ως στόχο «την πληροφόρηση των καταναλωτών ή του ελεγκτικού προσωπικού» και να καταστήσει δυνατή «την ακριβή και με συγκεκριμένο στόχο απόσυρση προϊόντων» έτσι ώστε να αποφεύγονται, όταν δεν υπάρχουν προβλήματα σχετικά με την ασφάλεια των τροφίμων, «οι άσκοπες γενικότερες δυσλειτουργίες» (εικοστή όγδοη αιτιολογική σκέψη).

86. Κατόπιν αυτού θα παρατηρήσω —όπως και η Επιτροπή— ότι η ανιχνευσιμότητα των πρώτων υλών που χρησιμοποιούνται στις ζωοτροφές εξασφαλίζεται κυρίως από την αναγραφή του αριθμού της παρτίδας των υλών αυτών, αριθμού ο οποίος βάσει του άρθρου 1, σημείο 1, στοιχείο α', 2002/02 πρέπει πλέον να αναγράφεται στην επισήμανση μαζί με τις επίδικες ποσοτικές πληροφορίες. Συγκεκριμένα σε περίπτωση μόλυνσεως χάρη σ' αυτό τον αριθμό μπορεί να προσδιοριστεί κάθε συσκευασία ζωοτροφών περιέχουσα τη βλαβερή ουσία και κατ' αυτό τον τρόπο ο παρασκευαστής της μολυσμένης τροφής.

87. Ωστόσο, όπως παρατήρησαν η Επιτροπή και η Ολλανδική και η Δανική Κυβέρνηση τα στοιχεία ποσοτικού χαρακτήρα μπορούν επίσης «να συμβάλουν στον εντοπισμό της προέλευσης»<sup>26</sup>, διότι έτσι καθίσταται συγχρόνως ταχύτερος ο προσδιορισμός των μολυσμένων συστατικών και εντοπίζονται οι ζωοτροφές που τα περιέχουν και πρέπει να καταστραφούν.

88. Όπως παρατήρησε η Ιρλανδική Κυβέρνηση όταν διαπιστώνεται η ύπαρξη επικίνδυνης ουσίας σε κάποιο ζώο ή τρόφιμο προερχόμενο από το ζώο αυτό, οι ποσοτικές πληροφορίες δίνουν τη δυνατότητα στον κτηνοτρόφο και στις αρχές να προσδιορίσουν ταχέως και με λογικό περιθώριο προσέγγισης το συστατικό της ζωοτροφής που περιέχει την ουσία αυτή και κατά συνέπεια να επιταχύνουν την αναπαράσταση της πορείας του κατά τα διάφορα στάδια της παραγωγής της μεταποίησης της διανομής.

89. Συγκεκριμένα αν το ποσοστό της ουσίας που ανιχνεύεται στο ζώο είναι υψηλό μπορεί εύλογα να υποτεθεί ότι περιέχεται στο συστατικό ή σε κάποιο από τα συστατικά που χρησιμοποιούνται σε μεγαλύτερες ποσότητες στη σύσταση της ζωοτροφής. Αν όμως το ποσοστό είναι πολύ χαμηλό μπορεί εύλογα να θεωρηθεί ότι η ουσία περιέχεται

σε συστατικό που μετέχει σε μικρότερη ποσότητα. Και τούτο χωρίς να χρειάζεται να ολοκληρωθούν τα αποτελέσματα των αναλύσεων εργαστηρίου, αλλά απλώς βάσει των πληροφοριών που αναγράφονται στην επισήμανση ή που ζητούνται από τον παραγωγό.

90. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Δανική Κυβέρνηση έδωσε ένα συγκεκριμένο παράδειγμα που περιγράφει παραστατικά αυτό το είδος συμβολής.

91. Κατά την κυβέρνηση αυτή, τον Αύγουστο του 2004 προέκυψε από τακτικούς ελέγχους ότι το γάλα παραγωγής ενός Δανού γεωργού εμφάνιζε υψηλή περιεκτικότητα σε αφλατοξίνη, καρκινογόνο ουσία που παράγεται από ορισμένα είδη μυκήτων που πολλαπλασιάζονται ιδίως στα δημητριακά. Η επισήμανση των ζωοτροφών που έδινε στα ζώα του ο γεωργός αυτός έδειχνε υψηλό ποσοστό ιταλικού βιολογικού αραβοσίτου εσοδείας 2003. Απλώς και μόνο με την ανάγνωση της ετικέτας οι δανικές αρχές βεβαιώθηκαν ότι η μολυσμένη ύλη ήταν κατά πάσα πιθανότητα ο ιταλικός αραβόσιτος. Βάσει αυτής της πρώτης και απλής ποσοτικής πληροφόρησης μπόρεσαν να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα ελέγχου για όλες τις παρτίδες ζωοτροφών τις προερχόμενες από τον ίδιο παρασκευαστή που είχαν εξίσου ψηλή αναλογία του δημητριακού αυτού. Αν αντιθέτως αυτές οι αρχές δεν είχαν στη διάθεσή τους ποσοτικές πληροφορίες θα έπρεπε να περιμένουν τα πορίσματα των αναλύσεων εργαστηρίου και θα ήταν

26 — Η υπογράμμιση δική μου.

αναγκασμένες να αναβάλουν τη λήψη των αναγκαίων μέτρων υγειονομικού ελέγχου ή πιθανότερα να λάβουν γενικότερα μέτρα προφύλαξης.

92. Στην πραγματικότητα, όπως παρατήρησαν πολλοί από τους παρεμβαίνοντες, οι ποσοτικές πληροφορίες συμβάλλουν επίσης στην επίτευξη ενός άλλου χαρακτηριστικού στόχου της ανιχνευσιμότητας στο ότι δηλαδή σε περίπτωση μόλυνσεως αποφεύγονται οι περιττές διατάξεις σε μεγαλύτερο βαθμό από αυτόν που είναι αναγκαίος για την προστασία της δημόσιας υγείας.

93. Συγκεκριμένα αν ένας παρασκευαστής διαπιστώσει ότι μια πρώτη ύλη που χρησιμοποιήσε είναι μολυσμένη από επικίνδυνη ουσία, χάρη στην αναγραφή του αριθμού παρτίδας, μπορεί να ειδοποιήσει τους κτηνοτρόφους που αγόρασαν τις ζωοτροφές οι οποίες περιέχουν την ουσία αυτή. Σ' αυτό το στάδιο, χάρη στις ποσοτικές πληροφορίες οι ίδιοι οι κτηνοτρόφοι και οι αρχές είναι σε θέση να γνωρίζουν σε ποια ποσότητα η ουσία καταναλώθηκε από τα ζώα και να προσαρμόσουν ανάλογα τα μέτρα που πρέπει να λάβουν αποκλείοντας όσο είναι δυνατόν τις περιττές σφαγές ζώων και αποσύρσεις τροφών.

94. Υπό τις συνθήκες αυτές καταλήγω στο συμπέρασμα ότι υπάρχει πράγματι κάποια, έστω και περιορισμένη, συμβολή στην ανιχνευσιμότητα.

95. Κατά συνέπεια, νομίζω ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θεωρώντας τις αναλυτικές ποσοτικές πληροφορίες ικανές να προστατεύσουν τη δημόσια υγεία και στηρίζοντας κατά συνέπεια την οδηγία 2002/2 και ιδίως το άρθρο 1, σημεία 1, στοιχείο β', και 4, στο άρθρο 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΕΚ δεν άσκησε κατά τρόπο προδήλως εσφαλμένο την εξουσία εκτιμήσεως που έχει στον τομέα της αγροτικής πολιτικής και της δημόσιας υγείας.

96. Οι προσφεύγουσες στις κύριες δίκες παρατηρούν όμως περαιτέρω ότι, αντίθετα με τις ακριβείς πληροφορίες που πρέπει να κοινοποιούνται στους πελάτες βάσει του άρθρου 1, σημείο 1, στοιχείο β', οι ποσοτικές πληροφορίες που πρέπει να αναγράφονται στην ετικέτα σύμφωνα με το άρθρο 1, σημείο 4 δεν είναι τελείως ακριβείς καθόσον επιδέχονται περιθώριο ανοχής 15 %. Για τον λόγο αυτό, συνεχίζουν οι προσφεύγουσες, τουλάχιστον οι πληροφορίες αυτές δεν είναι κατάλληλες για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού.

97. Συναφώς η Δανική Κυβέρνηση παρατήρησε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, σύμφωνα με την πείρα της, οι ενδείξεις που πρέπει να αναγράφονται στην επισήμανση παρά το περιθώριο ανοχής είναι πρόσφορες για τον ταχύ προσδιορισμό σύμφωνα με τον προαναφερθέντα τρόπο των μολυσμένων συστατικών μιας ζωοτροφής.

98. Νομίζω ότι μπορούμε να συμεριστούμε την άποψη αυτή κυρίως αν λάβουμε υπόψη ότι η εκτίμηση στην οποία θα χρειαστεί να προβούν οι κτηνοτρόφοι και οι αρχές είναι εκτίμηση κατά προσέγγιση και δεν απαιτεί ακριβή υπολογισμό με προσέγγιση γραμμάριου. Συγκεκριμένα όπως προέκυψε από τη συζήτηση, στο πλαίσιο της εκτίμησης αυτής αρκεί να γνωρίζουν οι ενδιαφερόμενοι αν ένα συστατικό υπάρχει στη ζωοτροφή σε υψηλό ή χαμηλό ποσοστό ώστε να μπορούν να κρίνουν γρήγορα αν η ψηλή ή η χαμηλή μόλυνση που διαπιστώθηκε μπορεί να αποδοθεί σ' αυτό το συστατικό.

99. Αν όμως έτσι έχουν τα πράγματα, δηλαδή αν —όπως προανέφερα— η κατά προσέγγιση ποσοτική πληροφορία αρκεί για να επιτευχθεί αυτή η περιορισμένη συμβολή στην ανιχνευσιμότητα που επιδιώκει η οδηγία, τότε τίθεται το ερώτημα αν η ακριβής πληροφόρηση που παρέχεται αργότερα στους πελάτες είναι πράγματι απαραίτητη για τον ίδιο σκοπό ή αν αντιθέτως υπερακο-ντίζει το αναγκαίο μέτρο.

100. Η εκτίμηση αυτή πάντως έχει σημασία για το ερώτημα αν οι επίδικες διατάξεις είναι αναγκαίες και σ' αυτό το πλαίσιο θα την επιχειρήσω.

β) Όσον αφορά το αναγκαίο των ποσοτικών πληροφοριών

101. Οι προσφεύγουσες στις κύριες δίκες υποστηριζόμενες στο σημείο αυτό από την Ισπανική Κυβέρνηση και την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπογραμμίζουν καταρχάς ότι η υποχρέωση ανακοινώσεως στους κτηνοτρόφους αναλυτικών ποσοτικών πληροφοριών ως προς τη σύνθεση των ζωοτροφών τους προξενεί σοβαρή ζημία. Συγκεκριμένα η υποχρέωση αυτή τις αναγκάζει να αποκαλύπτουν στους πελάτες τους τύπους των ζωοτροφών που παρασκεύασαν επενδύοντας σημαντικούς πόρους στην επιστημονική έρευνα και τους οποίους για τον λόγο αυτό τηρούν αυστηρά απόρρητους. Κατά τις προσφεύγουσες χάρις ακριβώς σ' αυτές τις έρευνες, τις οποίες καθιστούν μάταιες οι επίδικες διατάξεις, είναι σε θέση να παράγουν ζωοτροφές συνεχώς περισσότερο αποτελεσματικές και να προσαρμόζουν περιοδικά τη σύνθεσή τους αναλόγως των πρώτων υλών που είναι διαθέσιμες στην αγορά και των ιδιαίτερων απαιτήσεων των κτηνοτρόφων.

102. Για τον λόγο αυτό οι προσφεύγουσες, με επιχειρήματα που ανέπτυξαν επίσης και τα εθνικά δικαστήρια, υποστηρίζουν ότι τα επίδικα μέτρα υπερβαίνουν το επίπεδο που είναι αναγκαίο για την προστασία της δημόσιας υγείας καθόσον:

ι) έχουν εφαρμογή και στις σύνθετες ζωοτροφές φυτικής προελεύσεως που, όπως

υπογράμμισε ιδίως το ιταλικό δικαστήριο, είναι σαφώς ακίνδυνες για την ανθρώπινη υγεία·

ii) ο στόχος που επιδιώκουν, δηλαδή να αποτρέψουν την εκδήλωση κρίσεων στον τομέα της διατροφής όπως η κρίση της ΣΕΒ και της διοξίνης, επιτυγχάνεται ήδη με διατάξεις που απαγορεύουν την ενσωμάτωση σε ζωτροφές μολυσμένων υλών ή εν πάση περιπτώσει που θεωρούνται ακατάλληλες για τη διατροφή των ζώων, όπως τα ζωικά άλευρα (ενδεχομένως φορείς της ΣΕΒ) ή τα προϊόντα που παρουσιάζουν υψηλή περιεκτικότητα σε διοξίνη<sup>27</sup>.

iii) από γενικότερη σκοπιά ο στόχος της προστασίας της δημόσιας υγείας θα μπορούσε να επιδιωχθεί με μέτρα λιγότερο δεσμευτικά όπως: την απλή απαρίθμηση των πρώτων υλών κατά φθίνουσα τάξη βάρους· την εμπιστευτική ανακοίνωση των ποσοτικών στοιχείων μόνο στις ελεγκτικές αρχές· ή την ανακοίνωση των στοιχείων αυτών και στους κτηνοτρόφους, αλλά υπό

τη μορφή «ψαλίδας», δηλαδή εντός ενός κατωτάτου και ενός ανωτάτου ορίου<sup>28</sup>.

103. Εξετάζοντας τα επιχειρήματα αυτά παρατηρώ τα ακόλουθα.

104. i) Όσον αφορά τον ισχυρισμό του αβλαβούς των ζωτροφών φυτικής προελεύσεως συμφωνώ με το Συμβούλιο που παρατηρεί ότι πρόκειται για σφάλμα. Πολλές ανεπιθύμητες ουσίες στις ζωτροφές<sup>29</sup> είναι ουσίες φυτικής προελεύσεως που περιέχονται ή αναπτύσσονται ακριβώς σε τροφές ζωικής προελεύσεως.

105. Συναφώς το Συμβούλιο παρατήρησε χωρίς να αντικρουσθεί στο σημείο αυτό τους λοιπούς παρεμβαίνοντες ότι ένας από τους γνωστότερους κινδύνους για τη διατροφή των ζώων συνίσταται στις αφλατοξίνες, τοξίνες άκρως καρκινογόνες που παράγονται από ορισμένα είδη μυκήτων οι

27 — Συναφώς η Navedi μνημονεύει την απόφαση 2000/766/ΕΚ του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 2000, για ορισμένα μέτρα προστασίας από τις μεταδοτικές σπογγώδεις εγκεφαλοπάθειες και για τη χρησιμοποίηση ζωικών πρωτεϊνών στη διατροφή των ζώων (ΕΕ L 306, σ. 32)· τον κανονισμό (ΕΚ) 1234/2003 της Επιτροπής, της 10ης Ιουλίου 2003, για την τροποποίηση των παραρτημάτων I, IV και XI του κανονισμού (ΕΚ) 999/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) 1326/2001 όσον αφορά τις μεταδοτικές σπογγώδεις εγκεφαλοπάθειες και τη διατροφή των ζώων (ΕΕ L 173, σ. 6)· την οδηγία 2001/102/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2001, για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/29/ΕΚ του Συμβουλίου για τις ανεπιθύμητες ουσίες και προϊόντα στη διατροφή των ζώων (ΕΕ L 6, σ. 45)· την οδηγία 2002/32/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαΐου 2002, για τις ανεπιθύμητες ουσίες στις ζωτροφές (ΕΕ L 140, σ. 10), και την οδηγία 2003/57/ΕΚ της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2003, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/32 (ΕΕ L 151, σ. 38).

28 — Κατά τη νομοθετική διαδικασία το Συμβούλιο είχε προτείνει ένα σύστημα αυτού του τύπου που υποχρέωνε τον υπεύθυνο για την επίσημανση να δηλώσει τις πρώτες ύλες που περιέχουν οι ζωτροφές αναλόγως των ποσοστών τους κατά βάρος και κατά φθίνουσα τάξη βάρους υπό την μορφή πέντε ψαλίδων (πρώτη ψαλίδα: < 30 %· δεύτερη ψαλίδα: > 15 έως 30 %· τρίτη ψαλίδα: < 5 έως 15 %· τέταρτη ψαλίδα: 2 έως 5 %· πέμπτη ψαλίδα: < 2 %). Βλ. κοινή θέση του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 2000 (ΕΕ C 36, σ. 35).

29 — Βλ. συναφώς οδηγία 2003/100/ΕΚ της Επιτροπής, της 31ης Οκτωβρίου 2003, για την τροποποίηση του παραρτήματος I της οδηγίας 2002/32 (ΕΕ L 285, σ. 33).



οποίοι πολλαπλασιάζονται στα φυτά και ιδίως στα δημητριακά και τους ξηρούς καρπούς. Οι τοξίνες αυτές προκάλεσαν τη μόλυνση του βιολογικού αραβοσίτου που διαπιστώθηκε το καλοκαίρι του 2004 στη Δανία (βλ. σημείο 91, ανωτέρω).

106. Υπό το φως των στοιχείων αυτών δεν μπορούμε να πούμε με βεβαιότητα ότι οι ζωτροφές φυτικής προελεύσεως είναι οπωσδήποτε ασφαλείς και ότι η επέκταση και στις τροφές αυτές των υποχρεώσεων περί επισημάνσεως που προβλέπει η οδηγία 2002/2 είναι δυσανάλογο μέτρο.

107. ii) Όσον αφορά τις διατάξεις που απαγορεύουν την χρησιμοποίηση ενδεχομένως επικινδύνων ουσιών στις σύνθετες ζωτροφές, θα παρατηρήσω ότι στην πραγματικότητα δεν μπορούν να εμποδίσουν την έστω και τυχαία κατάληξη ανεπιθυμητών ουσιών στις τροφές που προορίζονται για ζώα. Στην περίπτωση αυτή οι εν λόγω διατάξεις ουδόλως προβλέπουν, αντίθετα με τους κανόνες περί επισημάνσεως, πώς πρέπει να αντιμετωπισθεί μια κρίση στον τομέα της διατροφής. Ειδικότερα δεν συμβάλλουν στην ανιχνευσιμότητα της μολυσμένης ύλης όπως συμβάλλουν οι διατάξεις του άρθρου 1, σημεία 1, στοιχείο β', και 4, της οδηγίας. Έστω και αν υπάρχουν περιορισμοί όσον αφορά τη χρήση ορισμένων ουσιών στις ζωτροφές, οι διατάξεις αυτές δεν καθίστανται περιττές, αλλά διατηρούν όλη τους την ιδιαίτερη ωφελιμότητα.

108. iii) Όσον αφορά τέλος τα ενδεχόμενα μέτρα λιγότερο δεσμευτικά στα οποία αναφέρθηκε (βλ. σημείο 102, ανωτέρω), υπενθυμίζω καταρχάς ότι ο νομοθέτης τότε μόνο οφείλει να τα προτιμήσει οσάκις έχει τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ «πλειόνων» μέτρων εξίσου καταλλήλων<sup>30</sup>.

109. Αυτό όμως δεν συμβαίνει πρώτον με την απλή απαρίθμηση των συστατικών κατά φθίνουσα τάξη βάρους. Συγκεκριμένα η απαρίθμηση αυτή που προέβλεπε παλαιότερα η οδηγία 90/44 κρίθηκε ανεπαρκής από τον ίδιο τον νομοθέτη (βλ. τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2002/2· βλ. επίσης σημεία 8 έως 10, ανωτέρω), διότι αποκλείει κάθε ποσοτική πληροφορία, για να μπορεί να εξασφαλίσει τη συμβολή στην ανιχνευσιμότητα που αντιθέτως καθιστούν δυνατή οι επίδικες διατάξεις και συνεπώς δεν είναι κατάλληλη για την προστασία της δημόσιας υγείας όσο και οι διατάξεις αυτές.

110. Η εμπιστευτική κοινοποίηση ποσοτικών στοιχείων μόνο στις δημόσιες ελεγκτικές αρχές δεν εξασφαλίζει ούτε αυτή κατά την άποψή μου υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας ισοδύναμη με αυτό που εξασφαλίζει η ενημέρωση και των πτηνοτρόφων. Συγκεκριμένα σε περίπτωση μολύνσεως οι κτηνοτρόφοι είναι εκείνοι που θα μπορούσαν να ελέγξουν και να αποσύρουν το ταχύτερο δυνατό τα μολυσμένα προϊόντα έχοντας τα

30 — Απόφαση Schraeder, ό.π., σκέψη 21. Βλ. επίσης απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 1996, συνεδικασθείσες υποθέσεις C-254/94, 255/94 και C-269/94, *Fattoria autonoma tabacchi* κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-4235, σκέψη 55).

ζώα υπό τον άμεσο έλεγχο τους αυτοί εξαλλου μπορούν να ειδοποιήσουν αμέσως τις ελεγκτικές αρχές.

111. Νομίζω ότι θα ήταν επομένως παράλογη και ασυμβίβαστη με τον στόχο της εξασφάλισης υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας η παράλειψη κοινοποίησης πληροφοριών σχετικά με τη διατροφή των ζώων στο πρόσωπο που εκτρέφει και εμπορεύεται τα ζώα και είναι συνεπώς ο κύριος ενδιαφερόμενος και υπεύθυνος για την ασφάλειά τους καθώς και για την ασφάλεια του τελικού καταναλωτή.

112. Τέλος, όσον αφορά τη δυνατότητα χρησιμοποίησης δηλώσεως υπό τη μορφή ψαλίδας, δηλαδή αναγραφής των ποσοστών των συστατικών εντός ενός κατωτάτου και ενός ανωτάτου ορίου, συμφωνώ με το Συμβούλιο ως προς το ότι η λύση που υιοθετεί η οδηγία με το άρθρο 1, σημείο 4, είναι ακριβώς ένα τέτοιο σύστημα και συνεπώς δεν μπορεί να θεωρηθεί υπέρμετρο.

113. Πράγματι κατά τη διάταξη αυτή, οι παραγωγοί ζωοτροφών πρέπει να αναγράφουν στην ετικέτα το ποσοστό κατά βάρος των χρησιμοποιούμενων πρώτων υλών με ανοχή  $\pm 15\%$ . Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι αν μια σύνθετη ζωοτροφή περιέχει 80 % σίτο, η σχετική ένδειξη πρέπει να τοποθετηθεί εντός ψαλίδας μεταξύ 68 και 92 %.

114. Νομίζω ότι λαμβανομένης επίσης υπόψη της πρακτικής των παραγωγών που προανέφερα, να μεταβάλλουν δηλαδή ελαφρά αλλά τακτικά τη σύνθεση των ζωοτροφών, αυτό αποκλείει τη δυνατότητα να επέλθει η σοβαρή ζημία που κατά την άποψή τους θα προκαλούσε η υποχρέωση αποκαλύψεως του ακριβούς τύπου συνθέσεως των προϊόντων.

115. Δεν ισχύει όμως το ίδιο και για την πρόσθετη υποχρέωση του άρθρου 1, σημείο 1, στοιχείο β', που υποχρεώνει τους παρασκευαστές να κοινοποιούν στους πελάτες που το ζητούν την ακριβή ποσοτική σύνθεση των ζωοτροφών τους, δηλαδή ακριβώς τον τύπο συνθέσεως που τα εθνικά δικαστήρια χαρακτήρισαν ουσιώδη για την ίδια την ύπαρξη των οικείων επιχειρήσεων.

116. Νομίζω ότι η δεύτερη αυτή υποχρέωση υπερακοντίζει προδήλως το αναγκαίο για την προστασία της δημόσιας υγείας μέτρο.

117. Πρώτον, διατυπώνεται κατά τρόπο γενικό. Με απλή αίτηση του πελάτη, δηλαδή ακόμη και αν δεν υπάρχει οποιοσδήποτε κίνδυνος μόλυνσεως, οι παρασκευαστές ζωοτροφών υποχρεούνται να αποκαλύψουν τις απόρρητες συνταγές τους. Πρέπει μάλιστα να τις κοινοποιήσουν στους ίδιους τους πελάτες τους οι οποίοι, δεδομένου ότι

διαθέτουν συχνά τελειοποιημένες γεωργικές δομές θα μπορούσαν εκμεταλλευόμενοι τις πληροφορίες που λαμβάνουν να γίνουν ενδεχομένως ανταγωνιστές παράγοντας για αυτοκατανάλωση ή μάλιστα και για εμπορία προς τρίτους.

118. Αλλά δεν είναι μόνο αυτό. Όπως τόνισα προηγουμένως (βλ. σημεία 97 έως 99) η υποχρέωση αυτή καθίσταται περιττή αν ληφθεί υπόψη η ελαστικότερη υποχρέωση του άρθρου 1, σημείο 4, που εξασφαλίζει αυτή την περιορισμένη συμβολή στην ανιχνευσιμότητα την οποία επιδιώκει ο νομοθέτης. Πράγματι όπως είδαμε, ακόμη και μ' ένα περιθώριο ανοχής 15%, η διάταξη αυτή καθιστά δυνατή αφ' εαυτής τον ταχύ και κατά προσέγγιση εντοπισμό των μολυσμένων συστατικών και την ακριβέστερη εξουδετέρωση των ζωοτροφών που περιέχουν τα συστατικά αυτά.

119. Υπό τις συνθήκες αυτές δεν βλέπω τι θα έπρεπε και θα μπορούσε να προσθέσει σε σχέση με τον στόχο αυτό η δεσμευτικότερη διάταξη του άρθρου 1, σημείο 1, στοιχείο β'. Αντιθέτως, επιπλέον της ισχνής συμβολής της στην προστασία της δημόσιας υγείας, υπάρχουν τα υπερβολικά μειονεκτήματα που μπορεί να προκαλέσει τους παρασκευαστές ζωοτροφών.

120. Θεωρώ λοιπόν ότι η διάταξη αυτή είναι προδήλως δυσανάλογη.

121. Από την προηγηθείσα ανάλυση των επιχειρημάτων σχετικά με τη νομική βάση και την αναλογικότητα καταλήγω ήδη στην ακόλουθη διαπίστωση.

122. Ο κοινοτικός νομοθέτης, κρίνοντας τις αναλυτικές ποσοτικές πληροφορίες ικανές να προστατεύσουν τη δημόσια υγεία και στηρίζοντας κατά συνέπεια την οδηγία 2002/2 και δη τις διατάξεις του άρθρου 1, σημεία 1, στοιχείο β', και 4, στο άρθρο 152, παράγραφος 4, στοιχείο β', ΕΚ δεν άσκησε κατά τρόπο προδήλως εσφαλμένο την εξουσία εκτιμήσεως που έχει στον τομέα της αγροτικής πολιτικής και της δημόσιας υγείας. Εξάλλου, δεδομένου ότι ο στόχος της προστασίας της δημόσιας υγείας μπορεί να επιδιωχθεί μόνο με τη διάταξη που θεσπίζει την υποχρέωση απαριθμώσεως στην ετικέτα των χρησιμοποιούμενων πρώτων υλών και συγκεκριμένα με ανοχή  $\pm 15\%$  των ποσοστών τους σε σχέση με το συνολικό βάρος (άρθρο 1, σημείο 4), η διάταξη που προβλέπει την πρόσθετη υποχρέωση ανακοινώσεως στους πελάτες που το ζητούν και των ακριβών ποσοστών κατά βάρος των πρώτων υλών (άρθρο 1, σημείο 1, στοιχείο β') είναι προδήλως μέτρο δυσανάλογο και συνεπώς ανίσχυρο.

3) Όσον αφορά την αρχή της προφύλαξης

123. Με το πρώτο σκέλος του δευτέρου ερωτήματος στις υποθέσεις C-11/04 και

C-12/04, το ιταλικό δικαστήριο ρωτά βασικά αν η οδηγία 2002/2 καθόσον επιβάλλει την υποχρέωση ακριβούς αναγραφής των πρώτων υλών που περιέχονται στις σύνθετες ζωοτροφές παραβιάζει την αρχή της προφύλαξης.

124. Ωστόσο μόλις κατέληξα στο συμπέρασμα ότι, στο μέτρο που η οδηγία επιβάλλει την παροχή ακριβών ποσοτικών στοιχείων πρέπει να θεωρηθεί ανίσχυρη λόγω παραβίασεως της αρχής της αναλογικότητας. Είναι συνεπώς, κατ' αρχήν περιττό να εξετασθεί αν στο μέρος αυτό η οδηγία συνιστά επίσης παραβίαση της αρχής της προφύλαξης. Ωστόσο για λόγους πληρότητας θα εξετάσω και αυτό τον λόγο.

125. Κατά το ιταλικό δικαστήριο συντρέχει παραβίαση της αρχής της προφύλαξης, δεδομένου ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν προέβη πριν από τη θέσπιση της οδηγίας σε μελέτη που να αποδεικνύει επιστημονικά τη χρησιμότητα των ακριβών ποσοτικών πληροφοριών για την πρόληψη των κρίσεων στον τομέα της διατροφής.

126. Συναφώς θα παρατηρήσω πρώτον ότι κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, «οσάκις υπάρχει αβεβαιότητα ως προς την ύπαρξη ή την έκταση κινδύνων για την υγεία των προσώπων», η αρχή της προφύλαξης εξουσιοδοτεί τα όργανα να «λαμβάνουν μέτρα προστασίας χωρίς να περιμένουν να

αποδειχθεί πλήρως η πραγματικότητα και η σοβαρότητα των κινδύνων αυτών»<sup>31</sup>.

127. Θα παρατηρήσω επίσης ότι η αρχή αυτή έχει πλέον κωδικοποιηθεί και διευκρινίζεται καλύτερα στο άρθρο 7, παράγραφος 1 του κανονισμού 178/2002 κατά το οποίο «Στις ειδικές περιπτώσεις κατά τις οποίες, ύστερα από αξιολόγηση των διαθέσιμων πληροφοριών, εντοπίζεται πιθανότητα βλαβερών επιπτώσεων στην υγεία αλλά εξακολουθεί να υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα, μπορούν να ληφθούν τα προσωρινά μέτρα διαχείρισης του κινδύνου που είναι αναγκαία για την εξασφάλιση του υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας που έχει επιλεγεί στην Κοινότητα, μέχρι να υπάρξουν περαιτέρω επιστημονικές πληροφορίες για μια πιο εμπειριστατωμένη αξιολόγηση του κινδύνου.»<sup>32</sup>.

128. Όπως ορθώς παρατήρησε το Συμβούλιο και αναγνώρισε τελικά η εταιρία Martini, η αρχή της προφύλαξης δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση.

129. Συγκεκριμένα η οδηγία 2002/2 δεν αποτελεί προσωρινό ιδιαίτερο μέτρο διαχείρισης του κινδύνου που απαγορεύει ορισμένα προϊόντα ή ορισμένες πρακτικές σχετικά με το επικίνδυνο των οποίων υπάρχουν επιστημονικές αμφιβολίες. Πρόκειται

31 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96, National Farmers' Union κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-2211, σκέψη 63).

32 — Η υπογράμμιση δική μου.

αντιθέτως για κανονιστική πράξη γενικής εφαρμογής η οποία με σκοπό να βελτιώσει το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας (βλ. τέταρτη και πέμπτη αιτιολογική σκέψη) εναρμόζει τους κανόνες επισήμανσης των ζωοτροφών κατά τρόπο αυστηρότερο από ότι στο παρελθόν.

4) Όσον αφορά την αρχή της ισότητας

130. Για την οδηγία αυτή η αρχή που έχει εφαρμογή είναι η γενικότερη αρχή που έχει διατυπώσει το Δικαστήριο, ότι δηλαδή «η νομοθετική δράση της Κοινότητας δεν μπορεί να περιοριστεί μόνο στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν επιστημονικά αποδεδειγμένοι δικαιολογητικοί λόγοι [...]»<sup>33</sup>. Πράγματι η εξέλιξη των επιστημονικών γνώσεων δεν αποτελεί «τον μόνο λόγο για τον οποίο ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να αποφασίσει να προσαρμόσει την κοινοτική νομοθεσία». Κατά την άσκηση της διακριτικής εξουσίας που έχει ιδίως στον τομέα της αγροτικής πολιτικής και της δημόσιας υγείας μπορεί συνεπώς «να λαμβάνει υπόψη και άλλες θεωρήσεις»<sup>34</sup>, όπως η αυξημένη σημασία που δίνεται, στο πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο, στην ασφάλεια των τροφίμων, η ανησυχία που προκαλούν στον κόσμο οι κρίσεις στον τομέα της διατροφής και η δυσπιστία των καταναλωτών που προκύπτει έναντι ορισμένων επιχειρηματιών και των αρχών που υποτίθεται ότι τους ελέγχουν.

131. Βάσει των προεκτεθέντων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η αρχή της προφύλαξης δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω.

132. Με το τέταρτο ερώτημα στην υπόθεση C-12/04 το ιταλικό δικαστήριο ρωτά αν οι διατάξεις του άρθρου 1, σημεία 1, στοιχείο β', και 4, της οδηγίας παραβιάζουν την αρχή της ισότητας καθόσον επιβάλλουν στους παρασκευαστές ζωοτροφών υποχρεώσεις περί επισημάνσεως αυστηρότερες από αυτές που υπέχουν οι παραγωγοί τροφίμων.

133. Η Ferrari Mangimi, υποστηριζόμενη από την Ισπανική Κυβέρνηση, φρονεί ότι η οδηγία 2002/2 εισάγει αδικαιολόγητη διάκριση μεταξύ των επιχειρηματιών καθόσον υποχρεώνει τις επιχειρήσεις που παρασκευάζουν ζωοτροφές να παρέχουν ποσοτικές πληροφορίες σχετικά με τις χρησιμοποιούμενες πρώτες ύλες, ενώ τέτοια υποχρέωση δεν προβλέπεται για τους παραγωγούς τροφίμων οι οποίοι υποχρεούνται απλώς να απαριθμούν στις ετικέτες όλα τα συστατικά του τροφίμου κατά φθίνουσα τάξη βάρους με την ονομασία τους ή σε ορισμένες περιπτώσεις με την οικεία κατηγορία αλλά χωρίς καμιά ποσοτική ένδειξη (άρθρο 6, παράγραφος 5 και 6, της οδηγίας 2000/13/ΕΚ<sup>35</sup>).

33 — Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1996, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 39).

34 — Απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, ό.π.π., σκέψη 80.

35 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 2000, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την επισήμανση και την παρουσίαση των τροφίμων καθώς και τη διαφήμισή τους (ΕΕ L 109, σ. 29).

134. Όμως κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η γενική αρχή της ισότητας επιβάλλει «να μην αντιμετωπίζονται κατά διαφορετικό τρόπο παρόμοιες καταστάσεις και οι διαφορετικές καταστάσεις να μην αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο, εκτός εάν η μεταχείριση αυτή δικαιολογείται αντικειμενικά»<sup>36</sup>. Συνεπώς για να κριθεί αν μια ενδεχόμενη διαφορά μεταχείρισεως συνιστά απαγορευόμενη διάκριση πρέπει να εξετασθεί αν οι δυο καταστάσεις είναι παρόμοιες και, αν είναι, να εξεταστεί περαιτέρω αν η διαφορετική μεταχείριση στηρίζεται σε αντικειμενικό λόγο.

135. Όσον αφορά το πρώτο σημείο συμμερίζομαι την άποψη της Ferrarì Mangimì ότι η κατάσταση των ζωοτροφών για προσοδοφόρα ζώα και των τροφίμων είναι παρόμοιες καταστάσεις, δεδομένου ότι και στη μια και στην άλλη πρόκειται για προϊόντα που προορίζονται να καταναλωθούν άμεσα ή έμμεσα από τον άνθρωπο και συνεπώς είναι ικανά να παρουσιάζουν κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία.

136. Εξάλλου η άποψη αυτή μου φαίνεται συνεπής με τον κανονισμό 178/2002 που μνημονεύθηκε επανειλημμένα, ο οποίος, δεδομένου ότι τα προσοδοφόρα ζώα που τρέφονται με ζωοτροφές είναι εν πάση

περιπτώσει «ζώα παραγωγής τροφίμων» (έβδομη αιτιολογική σκέψη), διατυπώνει τις γενικές αρχές και απαιτήσεις της περί τροφίμων νομοθεσίας που εφαρμόζονται τόσο στις ζωοτροφές όσο και στα τρόφιμα.

137. Αντιθέτως δεν συμφωνώ με τη Ferrarì Mangimì στο ότι αυτή η διαφορετική μεταχείριση δεν δικαιολογείται.

138. Συγκεκριμένα, όπως ορθά παρατήρησαν το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή υποστηριζόμενη στο σημείο αυτό από την Ελληνική Κυβέρνηση, οι πλέον πρόσφατες κρίσεις στον υγειονομικό τομέα της ΣΕΒ και της διοξίνης προήλθαν ακριβώς από τον τομέα των ζωοτροφών ο οποίος συνεπώς χρειάζεται μεγαλύτερους περιορισμούς και προφυλάξεις.

139. Επί πλέον, αντίθετα με τα τρόφιμα, οι ζωοτροφές βρίσκονται στην αρχή της διατροφικής αλυσίδας. Κατά συνέπεια ενώ η μόλυνση των τροφίμων που παράγονται ή διατίθενται στο εμπόριο από μια επιχείρηση μπορεί να βλάψει την υγεία του περιορισμένου κύκλου των πελατών της, μια κρίση στον τομέα των ζωοτροφών μπορεί να εξαπλωθεί θεαματικά σε όλα τα ζώα που καταναλώνουν τις τροφές αυτές και στη συνέχεια σε όλα τα

36 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 29ης Ιουνίου 1995, C-56/94, SCAC (Συλλογή 1995, σ. I-1769, σκέψη 27) της 17ης Απριλίου 1997, C-15/95, EARL de Kerlast (Συλλογή 1997, σ. I-1961, σκέψη 35) της 17ης Ιουλίου 1997, C-354/95, National Farmers' Union κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-4559, σκέψη 61) και της 13ης Απριλίου 2000, C-292/97, Karlsson κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-2737, σκέψη 39).

προϊόντα που προέρχονται από τα ζώα αυτά με ενδεχόμενο την πρόκληση επιβλαβών αποτελεσμάτων σε μεγάλο αριθμό τελικών καταναλωτών.

Γ — Ως προς το αν έχει εφαρμογή η οδηγία δεδομένου ότι δεν υπάρχει θετικός κατάλογος των πρώτων υλών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στις σύνθετες ζωοτροφές

140. Αυτό με οδηγεί στο συμπέρασμα ότι μια ρύθμιση αυστηρότερη για τις ζωοτροφές δικαιολογείται αντικειμενικά και συνεπώς δεν μπορεί να γίνει λόγος για δυσμενή διάκριση.

141. Για τον λόγο αυτό φρονώ ότι οι διατάξεις του άρθρου 1, σημεία 1, στοιχείο β', και 4, της οδηγίας δεν συνιστούν παραβίαση της αρχής της ισότητας.

142. Κατόπιν αυτής της ανάλυσης του κύρους της οδηγίας προτείνω να κριθεί ότι:

— το άρθρο 1, σημείο 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2002/2 είναι άκυρο·

— κατά τα λοιπά, από την εξέταση του ερωτήματος δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να θίξουν το κύρος της οδηγίας.

143. Με το τρίτο ερώτημα στην υπόθεση C-12/04 το ιταλικό δικαστήριο ρωτά βασικά αν η εφαρμογή της οδηγίας 2002/2 εξαρτάται από την κατάρτιση θετικού καταλόγου που απαριθμεί με την ειδική ονομασία τους τις πρώτες ύλες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στη διατροφή των ζώων και αν, ελλείψει τέτοιου καταλόγου, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν την οδηγία χρησιμοποιώντας την απαρίθμηση των υλών αυτών με τις γενικές ονομασίες της οικείας εμπορικής κατηγορίας.

144. Θέτοντας αυτό το ερώτημα το ιταλικό δικαστήριο φαίνεται να θεωρεί ότι η δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2002/2 εξαρτά την εφαρμογή της οδηγίας από την κατάρτιση θετικού καταλόγου, η απουσία του οποίου καθιστά αντικειμενικά ανεφάρμοστη τη νέα ρύθμιση. Η Ferrari Mangimi και η Ισπανική Κυβέρνηση συμμερίζονται την άποψη αυτή.

145. Το εν λόγω δικαστήριο παρατηρεί εξάλλου ότι οι ιταλικές αρχές μεταφέροντας στο εσωτερικό δίκαιο την υποχρέωση που θεσπίζει η οδηγία της απαριθμώσεως με την ειδική ονομασία τους των πρώτων υλών στην ετικέτα, επέτρεψαν στους παρασκευαστές να χρησιμοποιούν τις ονομασίες του παραρτήματος VII, μέρος Α, του νόμου 281/63 και, για τις ύλες που δεν περιλαμβάνονται

νονται, στις ονομασίες του μέρους Β του εν λόγω παραρτήματος που αντιστοιχούν στις γενικές κατηγορίες πρώτων υλών της οδηγίας 91/357, η οποία καταργήθηκε από την οδηγία 2002/2. Η Ferrari Mangimi αναφέρθηκε και αυτή στον τρόπο με τον οποίο μεταφέρθηκε η οδηγία στην ιταλική έννομη τάξη τον οποίο και κρίνει μη ορθό.

146. Συναφώς, υπενθυμίζω ορισμένα στοιχεία που ανέφερα κατά την περιγραφή του νομικού πλαισίου των προτάσεων αυτών (βλ. σημεία 8 έως 16 ανωτέρω).

147. Είδαμε σ' εκείνο το σημείο ότι οι κανόνες περί επισημάνσεως των συνθέτων ζωοτροφών για προσοδοφόρα ζώα είχαν εναρμονιστεί αρχικά με την οδηγία 90/44 σύμφωνα με το σύστημα της «ελαστικής δήλωσης», βάσει του οποίου ο υπεύθυνος της επισήμανσης μπορούσε μεταξύ άλλων να μνημονεύσει τις χρησιμοποιούμενες πρώτες ύλες με την ειδική τους ονομασία ή με τη γενική ονομασία της κατηγορίας στην οποία ανήκει η πρώτη ύλη (άρθρο 1, σημείο 5).

148. Μετά τις κρίσεις της ΣΕΒ και της διοξίνης, ο νομοθέτης θέσπισε με την οδηγία 2002/2 μια ρύθμιση αυστηρότερη που επιβάλλει, επί πλέον των ποσοτικών πληροφοριών που εξέτασα παραπάνω, την αναγραφή των πρώτων υλών με την *ειδική* τους ονομασία (άρθρο 1, σημείο 4, που τροποποιεί το άρθρο 5γ της οδηγίας 79/373).

149. Κατά συνέπεια η οδηγία 2002/2 κατάργησε την οδηγία 91/357 που καθόριζε τις *κατηγορίες* των πρώτων υλών που μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη σήμανση των συνθέτων ζωοτροφών (βλ. δωδέκατη αιτιολογική σκέψη, άρθρο 2)<sup>37</sup>.

150. Υπενθυμίζω επί πλέον ότι στη δέκατη αιτιολογική σκέψη η οδηγία 2002/2 καλεί την Επιτροπή να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, «βάσει μελέτης σκοπιμότητας και το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2002, έκθεση συνοδευόμενη από κατάλληλη πρόταση η οποία θα λαμβάνει υπόψη τα συμπεράσματα της εν λόγω έκθεσης για τη θέσπιση θετικού καταλόγου».

151. Ανταποκρινόμενη στην υποχρέωση αυτή, στις 24 Απριλίου 2003 η Επιτροπή υπέβαλε έκθεση στην οποία δηλώνει πάντως ότι η κατάρτιση θετικού καταλόγου δηλαδή «καταλόγου περιέχοντος όλες τις πρώτες ύλες οι οποίες κατόπιν εκτιμήσεως θεωρούνται ακίνδυνες για την υγεία των ανθρώπων και των ζώων και επομένως μπορούν να χρησιμοποιηθούν στη διατροφή των ζώων» δεν είναι «αποτελεσματικής σημασίας για την ασφάλεια των ζωοτροφών». Βάσει της θεωρήσεως αυτής η Επιτροπή αποφάσισε να μην υποβάλει σχετική πρόταση.

<sup>37</sup> — Οδηγία 91/357/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 13ης Ιουνίου 1991, περί καθορισμού των κατηγοριών πρώτων υλών ζωοτροφών που δύνανται να χρησιμοποιηθούν για τη σήμανση των σύνθετων ζωοτροφών που προορίζονται για ζώα εκτός των κατοικίδιων ζώων (ΕΕ L 193, σ. 34).



152. Θα παρατηρήσω εξαρχής ότι κατά την άποψή μου η μεταφορά και η εκπλήρωση της υποχρέωσης που προβλέπει η οδηγία, αναγραφής δηλαδή των χρησιμοποιούμενων πρώτων υλών με την ειδική ονομασία τους δεν εξαρτώνται από την κατάρτιση αυτού του «θετικού καταλόγου» και ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να θέσουν σε εφαρμογή την υποχρέωση αυτή επιτρέποντας την αναγραφή με γενικές ονομασίες κατηγορίας.

153. Πρώτον, αντίθετα με την άποψη του ιταλικού δικαστηρίου και όπως ορθά παρατήρησε η Επιτροπή ούτε από τις διατάξεις της οδηγίας ούτε από τις αιτιολογικές σκέψεις και την έκθεση της Επιτροπής προκύπτει ότι η μεταφορά ή η εφαρμογή της οδηγίας εξαρτάται από την κατάρτιση αυτού του καταλόγου.

154. Όπως υπογράμμισε επίσης και το Κοινοβούλιο, το στοιχείο αυτό επιρρωννύεται από τη χρονολογική εξέταση των υποχρέωσεων που θεσπίζει η οδηγία.

155. Συγκεκριμένα όπως είδαμε η δέκατη αιτιολογική σκέψη, που ως αιτιολογική σκέψη δεν έχει κανονιστική διάσταση, καλεί την Επιτροπή να υποβάλει, βάσει μελέτης σκοπιμότητας και το αργότερο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2002, έκθεση συνοδευόμενη με κατάλληλη πρόταση για το ζήτημα του καταλόγου. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στη συνέχεια όρισε την 6η Μαρτίου 2003 ως

τελευταία προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Οι εσωτερικές διατάξεις έπρεπε τέλος να εφαρμοστούν από 6 Νοεμβρίου 2003.

156. Νομίζω όμως ότι θα ήταν παράνομο να θεωρηθεί ότι ο νομοθέτης όρισε ότι η οδηγία πρέπει να μεταφερθεί το αργότερο μέχρι τις 6 Μαρτίου 2003 στα εσωτερικά δίκαια εξαρτώντας πάντως την εφαρμογή της από την έκδοση μιας μεταγενέστερης πράξης της οποίας, υπό την επιφύλαξη της σκοπιμότητας, η νομοθετική διαδικασία είχε αρχίσει μόλις δύο μήνες πριν και κατά πάσα πιθανότητα θα παρατεινόταν πολύ πέρα από την εν λόγω ημερομηνία. Με άλλα λόγια θα ήταν παράλογο να θεωρηθεί ότι ο νομοθέτης ο ίδιος θέλησε να εξαρτήσει μια από τις πράξεις του από ένα όρο ο οποίος στην πράξη θα εμπόδιζε τη μεταφορά της και θα την καθιστούσε αυτομάτως ανεφάρμοστη.

157. Στην πραγματικότητα δεν πρέπει να λησμονούμε ότι, καιτοι αναλυτική, η οδηγία 2002/2 επιβάλλει απλώς μια υποχρέωση παραγωγής ορισμένου αποτελέσματος την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να εκπληρώσουν με τα μέσα και τους τύπους που κρίνουν κατάλληλα.

158. Με την προοπτική αυτή θέσπισε την υποχρέωση αναγραφής με την ειδική ονομασία τους των πρώτων υλών που χρησιμοποιούνται στις ζωοτροφές. Στη συνέχεια τα κράτη μέλη οφείλουν να ορίσουν πώς θα γίνει αυτό στις διάφορες εθνικές έννομες τάξεις.

159. Βεβαίως το έργο αυτό θα ήταν ευκολότερο αν υπήρχε κάποια κοινοτική κωδικοποίηση των ειδικών ονομασιών στην οποία θα μπορούσαν να αναφερθούν τα κράτη μέλη. Μάλιστα όπως δέχθηκε η ίδια η Επιτροπή αυτή η κωδικοποίηση, καίτοι δεν χρειάζεται οπωσδήποτε να καταλήξει σε πλήρη κατάλογο των χρησιμοποιούμενων υλών, εξακολουθεί να είναι ευκαταία προκειμένου να εξασφαλισθεί ευρύτερη προστασία των πελατών. Συνεπώς η Επιτροπή θα μπορούσε να επανεξετάσει τη χρησιμότητά της στο πλαίσιο της νέας έκθεσης για την εφαρμογή της οδηγίας που πρέπει να υποβάλει το αργότερο μέχρι τις 6 Νοεμβρίου 2006 (βλ. άρθρο 1, σημείο 6).

160. Ωστόσο, ελλείψει τέτοιας κωδικοποίησης, στα κράτη μέλη εναπόκειται να προσδιορίσουν τα κατάλληλα μέσα μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο καταφεύγοντας ενδεχομένως στα μέσα που έθιξε η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση (κατάρτιση εθνικών ενδεικτικών πινάκων ή χρησιμοποίηση των συνήθων ειδικών ονομασιών των πρώτων υλών).

161. Εν πάση περιπτώσει δεν είναι έργο του Δικαστηρίου να υποδείξει ποιο από τα μέσα αυτά είναι το καλύτερο ή εφαρμόζεται ευκολότερα. Αυτό όμως που αναμφιβόλως μπορεί να αποκλείσει το Δικαστήριο είναι η δυνατότητα μεταφοράς της υποχρέωσης αναγραφής των ειδικών ονομασιών με χρήση (όπως φαίνεται ότι έπραξε ο Ιταλός νομοθέτης) ενός καταλόγου των υλών αυτών με

τις γενικές ονομασίες των οικείων εμπορικών κατηγοριών, δηλαδή ακολουθώντας ένα σύστημα που ο κοινοτικός νομοθέτης απέκλεισε ρητά καταργώντας την οδηγία 91/357.

162. Βάσει των προεκτεθέντων φρονώ ότι η μεταφορά της οδηγίας 2002/2 στο εσωτερικό δίκαιο και η εφαρμογή της και ειδικότερα της υποχρέωσης του άρθρου 1, σημείο 4 της οδηγίας, της αναγραφής δηλαδή των πρώτων υλών που συνθέτουν τις ζωοτροφές με την ειδική τους ονομασία δεν εξαρτώνται από την κατάρτιση του καταλόγου των πρώτων υλών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στη διατροφή των ζώων.

163. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να θέσουν σε εφαρμογή την υποχρέωση αυτή χρησιμοποιώντας μια απαρίθμηση των υλών αυτών με τις γενικές ονομασίες των οικείων εμπορικών κατηγοριών.

*Δ — Όσον αφορά την επέκταση στις εθνικές διοικητικές αρχές της εξουσίας αναστολής της εφαρμογής εθνικών διατάξεων που μεταφέρουν στην εσωτερική έννομη τάξη κοινοτικές πράξεις αμφιβόλου κύρους*

164. Τέλος, με το δεύτερο ερώτημα το ολλανδικό δικαστήριο ρωτά αν οι διοικητικές αρχές ενός κράτους μέλους, που δεν

μπορούν δηλαδή να θεωρηθούν ως δικαστήρια κατά την έννοια του άρθρου 234 ΕΚ, μπορούν να αναστείλουν την εφαρμογή εθνικών μέτρων που εκδίδονται κατ' εφαρμογήν κοινοτικών διατάξεων των οποίων αμφισβητείται το κύρος στην περίπτωση που δικαστήριο άλλου κράτους μέλους έχει ζητήσει από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του κύρους των διατάξεων αυτών.

167. Πρώτον ο λόγος της υποχρέωσης που υπέχουν οι εθνικές διοικήσεις να αποκλείουν την εφαρμογή μη συμβατών διατάξεων δεν ανάγεται σε θεωρήσεις οικονομίας της διαδικασίας, αλλά στο γεγονός ότι [...] οι υποχρεώσεις που απορρέουν από [απευθείας εφαρμοστέες κοινοτικές] διατάξεις επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών»<sup>39</sup>, είτε δικαστικές είτε διοικητικές.

165. Κατά την Nevedí, στο ερώτημα αυτό αρμόζει η καταφατική απάντηση. Συγκεκριμένα η Nevedí παρατηρεί ότι το Δικαστήριο, με την απόφαση *Fratelli Costanzo*<sup>38</sup>, έκρινε ότι οι εθνικές διοικήσεις υποχρεούνται όπως και οι δικαστικές αρχές να αποκλείουν την εφαρμογή εθνικών διατάξεων που αντιβαίνουν σε απευθείας εφαρμοστέες οδηγίες χωρίς να αναγκάζουν δηλαδή τους ιδιώτες να κινούν περιττές δίκες. Η λύση αυτή, συνεχίζει η Nevedí, μπορεί να ισχύσει και στην παρούσα περίπτωση: οσάκις πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι εθνικές διοικήσεις μπορούν να αναστείλουν την εκτέλεση μέτρων μεταφοράς κοινοτικών διατάξεων αμφιβόλου κύρους έτσι ώστε να μην αναγκάζονται οι ιδιώτες να κινούν περιττές δίκες και να πραγματοποιούν τα σημαντικά έξοδα που συνεπάγονται αυτές.

168. Αλλά ανεξάρτητα από αυτό, νομίζω ότι η απόφαση *Fratelli Costanzo* δεν βοηθά καθόλου την επίλυση του υπό εξέταση ερωτήματος. Στην υπόθεση εκείνη τέθηκε το ζήτημα αν οι εθνικές διοικήσεις μπορούν να αποκλείσουν την εφαρμογή εθνικών διατάξεων ασυμβιβάστων με αναμφισβήτητα *έγκυρες κοινοτικές διατάξεις*. Εν προκειμένω όμως το ζήτημα που ανακύπτει είναι αντιθέτως το αν οι εθνικές διοικήσεις μπορούν να αναστείλουν την εκτέλεση εθνικών διατάξεων που μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο κοινοτικές διατάξεις, *ενδεχομένως ανίσχυρες*.

166. Κατά τη γνώμη μου, η λύση αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

169. Είναι δηλαδή σαφές ότι στην παρούσα υπόθεση δεν εμπλέκονται οι απαιτήσεις προστασίας της πλήρους και ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου που διαπνέουν την απόφαση *Fratelli Costanzo*.

38 — Απόφαση της 22ας Ιουνίου 1989, 103/88 (Συλλογή 1989, σ. 1839).

39 — Όπ.π., σκέψη 30.

170. Κατά συνέπεια, αφετηρία για την απάντηση στο ερώτημα του ολλανδικού δικαστηρίου δεν πρέπει να ληφθεί η απόφαση αυτή αλλά αποφάσεις —στις οποίες θα αναφερθώ κατωτέρω— και με τις οποίες το Δικαστήριο αναγνώρισε στις εθνικές δικαστικές αρχές την εξουσία προστασίας που ορισμένοι επιχειρούν να επεκτείνουν και στις διοικητικές αρχές<sup>40</sup>.

171. Όπως ορθά παρατήρησαν η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, από τις αποφάσεις αυτές προκύπτει πρώτον ότι η αναγνώριση της εξουσίας αυτής στα εθνικά δικαστήρια συνιστά μετριασμό του μονοπωλίου του Δικαστηρίου όσον αφορά τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων καθώς και της αρχής της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου<sup>41</sup>. Συγκεκριμένα η εξουσία αυτή ενέχει τη δυνατότητα του Δικαστηρίου κράτους μέλους να ελέγχει προσωρινά το κύρος της κοινοτικής πράξης η οποία σε περίπτωση αναστολής, δεν εφαρμόζεται στο κράτος αυτό έστω και προσωρινά.

172. Αυτός ο μετριασμός, όπως υπογράμμισαν η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, δικαιολογείται πάντως από δύο απαιτήσεις θεμελιώδεις και η μια και η άλλη.

173. Η πρώτη είναι η πλήρης «δικαστική προστασία» των πολιτών που επιβάλλει να έχει ο πολίτης τη δυνατότητα όταν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις να ζητεί αναστολή εκτελέσεως που θα είχε ως αποτέλεσμα να εξουδετερώσει τις συνέπειες «της κοινοτικής πράξης» της οποίας αμφισβητεί το κύρος<sup>42</sup>.

174. Η δεύτερη απαίτηση ανάγεται στη συνοχή του κοινοτικού δικαστικού συστήματος και ιδίως του «συστήματος προσωρινής προστασίας» το οποίο επιβάλλει «η προσωρινή προστασία που παρέχεται στους πολίτες από το κοινοτικό δίκαιο» να μη διαφέρει αναλόγως του αν προσβάλλουν απευθείας κοινοτική πράξη ενώπιον του Δικαστηρίου (περίπτωση στην οποία η προστασία αυτή προβλέπεται ρητά στο άρθρο 242 ΕΚ) ή αν αμφισβητούν το κύρος της πράξης αυτής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και στην τελευταία περίπτωση η προστασία αυτή δεν μπορεί να διαφέρει αναλόγως του «αν εγείρουν ζήτημα ασυμβίβαστου διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας προς το κοινοτικό δίκαιο ή ζήτημα κύρους κοινοτικών πράξεων του παραγώγου δικαίου»<sup>43</sup>.

175. Ακόμη και αν δικαιολογείται βάσει αυτών των απαιτήσεων, η αναστολή εκτελέσεως εθνικού μέτρου που λαμβάνεται κατ' εφαρμογή κοινοτικής πράξης ακριβώς διότι θίγει τις προαναφερθείσες θεμελιώδεις αρχές

40 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 21ης Φεβρουαρίου 1991, C-143/88 και C-92/89, Zuckerfabrik (Συλλογή 1991, σ. I-415), και της 9ης Νοεμβρίου 1995, C-465/93, Atlanta Frucht-handels-gesellschaft (Συλλογή 1995, σ. I-3761).

41 — Αποφάσεις Zuckerfabrik, Süderdithmarschen και Zuckerfabrik, όπ.π., σκέψη 17, και της 22ας Οκτωβρίου 1987, 314/85, Foto-Frost (Συλλογή 1987, σ. 4199, σκέψη 19).

42 — Απόφαση Zuckerfabrik, όπ.π., σκέψεις 16 και 17.

43 — Όπ.π., σκέψεις 18 έως 20.

δεν μπορεί να χορηγηθεί από εθνικό δικαστήριο παρά μόνο υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ειδικότερα πρέπει:

- το Δικαστήριο να έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξης και, αν το ζήτημα του κύρους της πράξης αυτής δεν έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο, να το παραπέμψει το ίδιο·
- να υπάρχει επείγον και να απειλείται σοβαρή και ανεπανόρθωση ζημία για τον αιτούντα·
- το Δικαστήριο αυτό να λάβει δεόντως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας, επιβάλλοντας ενδεχομένως στον αιτούντα το προσωρινό μέτρο επαρκείς εγγυήσεις όμως η σύσταση ασφάλειας ή μιας εγγύησης<sup>44</sup>.

176. Νομίζω όμως ότι όταν η συγκεκριμένη αρχή είναι διοικητική αρχή δεν πληρούνται ούτε οι απαιτήσεις ούτε οι προϋποθέσεις που καθορίζει η προαναφερθείσα νομολογία.

177. Ειδικότερα, δεν συντρέχει η απαίτηση εξασφάλισης της συνοχής του κοινοτικού δικαστικού συστήματος που δικαιολογεί την αναγνώριση αρμοδιότητας προσωρινής προστασίας και στα εθνικά δικαστήρια. Πράγματι αντίθετα με αυτά, οι διοικητικές αρχές δεν χειρίζονται με πλήρη αμεροληψία και ανεξαρτησία υποθέσεις που σκοπούν να εξασφαλίσουν τον σεβασμό δικαιωμάτων κοινοτικής προελεύσεως και στο πλαίσιο των οποίων μπορεί να υποβληθεί ερώτημα στο Δικαστήριο. Συνεπώς δεν ανήκουν στο σύστημα που η Συνθήκη οικοδόμησε στην παράλληλη ύπαρξη αμέσων προσφυγών και προδικαστικών παραπομπών, των οποίων το Δικαστήριο θέλησε να διασφαλίσει τη συνοχή επεκτείνοντας και στην προδικαστική παραπομπή την αρμοδιότητα λήψεως μέτρων που τα νομοθετήματα προέβλεψαν μόνο για τις απευθείας προσφυγές.

178. Επί πλέον, όπως ορθά παρατήρησαν η Ολλανδική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή, οι προϋποθέσεις της αναστολής εκτελέσεως εθνικών διατάξεων που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή κοινοτικής πράξης δεν συμβιβάζονται με τη θέση και τις εξουσίες των διοικητικών αρχών.

179. Ειδικότερα, νομίζω ότι η προϋπόθεση η σχετική με την πρόκληση σοβαρής και ανεπανόρθωτης ζημίας για τον πολίτη απαιτεί αξιολόγηση εκ μέρους τρίτου οργανισμού ανεξαρτήτου και αμερόληπτου που δεν μπορεί να γίνει από την ίδια αρχή η οποία, όπως εν προκειμένω, θέσπισε τη διάταξη της οποίας ζητείται η αναστολή και συνεπώς μπορεί να έχει συμφέρον στην εφαρμογή της.

44 — Όπ.π., σκέψεις 22 έως 33.

180. Ομοίως, τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται για την προστασία των συμφερόντων της Κοινότητας ιδίως η μεσεγγύηση περιουσιακών στοιχείων είναι μέτρα δικαστικά που συνήθως εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των δικαστηρίων, διότι άπτονται των υποκειμενικών δικαιωμάτων των ιδιωτών. Αν δεν υπάρχουν μέτρα αυτού του είδους, τα συμφέροντα αυτά δεν μπορούν να προστατευθούν δεόντως και η Κοινότητα εκτίθεται σε ανεπίτρεπτους κινδύνους ιδίως οικονομικής φύσεως.

181. Για τους προεκτεθέντες λόγους νομίζω λοιπόν ότι οι διοικητικές αρχές των κρατών μελών δεν έχουν την εξουσία να αναστείλουν προσωρινώς την εκτέλεση εθνικών μέτρων που θέτουν σε εφαρμογή κοινοτικές διατάξεις των οποίων αμφισβητείται το κύρος, ακόμη και αν δικαστήριο άλλου κράτους μέλους έχει ζητήσει από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του κύρους των διατάξεων αυτών.

## V — Πρόταση

182. Βάσει των προεκτεθέντων προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει τις ακόλουθες απαντήσεις:

— Στις υποθέσεις C-453/03, C-11/04 (πρώτο, δεύτερο και τρίτο ερώτημα) και C-12/04 (πρώτο, δεύτερο και τέταρτο ερώτημα), και C-194/04 (πρώτο ερώτημα):

«1) Το άρθρο 1, σημείο 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2002/2/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για την τροποποίηση της οδηγίας 79/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί κυκλοφορίας των συνθέτων ζωοτροφών και για την κατάργηση της οδηγίας 91/357/ΕΟΚ της Επιτροπής, είναι ανίσχυρο.

2) Κατά τα λοιπά, από την εξέταση του ερωτήματος δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να θίξουν το κύρος της οδηγίας 2002/2.»

— Στην υπόθεση C-12/04 (τρίτο ερώτημα)

«Η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο και η εφαρμογή της οδηγίας 2002/2, ειδικότερα της υποχρέωσης του άρθρου 1, σημείο 4, της οδηγίας αυτής, δηλαδή απαριθμήσεως των πρώτων υλών που εμπεριέχουν οι σύνθετες ζωοτροφές με την ειδική τους ονομασία, δεν εξαρτώνται από την κατάρτιση καταλόγου των πρώτων υλών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στη διατροφή των ζώων.

Η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να μεταφερθεί από τα κράτη μέλη στο εσωτερικό δίκαιο μέσω απαρίθμησης των υλών αυτών με τη γενική ονομασία των οικείων εμπορικών κατηγοριών.»

— Στην υπόθεση C-194/04 (δεύτερο ερώτημα)

«Οι διοικητικές αρχές των κρατών μελών δεν έχουν την εξουσία να αναστείλουν προσωρινά την εκτέλεση εθνικών μέτρων που θέτουν σε εφαρμογή κοινοτικές διατάξεις των οποίων αμφισβητείται το κύρος, ακόμη και στην περίπτωση που δικαστήριο άλλου κράτους μέλους έχει ζητήσει από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του κύρους των διατάξεων αυτών.»