KOMISJA PRZECIWKO NIEMCOM

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 19 marca 2009 r.*

W sprawie C-270/07

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 6 czerwca 2007 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez F. Erlbachera oraz A. Szmytkowską, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, reprezentowanej przez M. Lummę oraz C. Schulze-Bahr, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez U. Karpensteina, Rechtsanwalt,

strona pozwana,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, M. Ilešič, A. Borg Barthet, E. Levits i J.J. Kasel (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: K. Sztranc-Sławiczek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 września 2008 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że wobec niedostosowania do przepisów wspólnotowych § 4 Ausführungsgesetz zum Fleischhygienerecht und zum Geflügelfleischrecht für das Land Schleswig-Holstein (ustawy wykonawczej dotyczącej przepisów sanitarnych w sprawie mięsa i mięsa drobiowego kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu) z dnia 12 stycznia 1998 r. (GVOBl. Schl.-H. 1998, s. 2, zwanej dalej „ustawą wykonawczą kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu"), Republika Federalna Niemiec uchybiła lub w dalszym ciągu uchybia zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 1 i art. 5 ust. 3 i 4 dyrektywy Rady 85/73/EWG z dnia 29 stycznia 1985 r. w sprawie finansowania badań i kontroli weterynaryjnych przewidzianych w dyrektywach 89/662/EWG, 90/425/EWG, 90/675/EWG i 91/496/EWG (Dz.U. L 32, s. 14), zmienionej dyrektywą Rady 97/79/WE z dnia 18 grudnia 1997 r. (Dz.U. L 24, s. 31, zwanej dalej „dyrektywą 85/73"), a także po dniu 1 stycznia 2007 r. na mocy art. 27 ust. 2, 4 i 10 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności

z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. L 165, s. 1, i — sprostowanie — Dz.U. L 191, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 776/2006 z dnia 23 maja 2006 r. (Dz.U. L 136, s. 3) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 882/2004").

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Z brzmienia art. 3 ust. 1 pkt A lit. d) w związku z art. 5 ust. 1 lit. a) ppkt ii) dyrektywy Rady 64/433/EWG z dnia 26 czerwca 1964 r. w sprawie problemów zdrowotnych wpływających na handel wewnątrzwspólnotowy świeżym mięsem (Dz.U. 1964, 121, s. 2012), zmienionej i skodyfikowanej przez dyrektywę Rady 91/497/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. (Dz.U. L 268, s. 69) (zwanej dalej „dyrektywą 64/433"), w związku z rozdziałem VIII pkt 40 lit. d) załącznika I do tej dyrektywy, wynika, że badania poubojowe mięsa świeżego obejmują w razie potrzeby badania laboratoryjne, w skład których wchodzą, w stosownym przypadku, badanie bakteriologiczne i badanie na obecność pozostałości substancji o działaniu farmakologicznym.

3 Dyrektywa 64/433 została uchylona ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2006 r. dyrektywą 2004/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. uchylającą niektóre dyrektywy dotyczące higieny i warunków zdrowia przy produkcji i wprowadzaniu do obrotu niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi i zmieniającą dyrektywy Rady 89/662/EWG i 92/118/EWG oraz decyzję Rady 95/408/WE (Dz.U. L 157, s. 33).

4 Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/41 odniesienia między innymi do dyrektywy 64/433 są uważane w zależności od kontekstu za odniesienia do rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. L 139, s. 55), jak również do rozporządzenia (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 139, s. 206, i — sprostowanie — Dz.U. L 226, s. 83).

5 Z brzmienia art. 5 ust. 1 lit. d) i f) rozporządzenia nr 854/2004 w związku z rozdziałem II część D i F załącznika I do tego rozporządzenia wynika, że badania poubojowe mięsa świeżego winny obejmować, o ile zostanie to uznane za konieczne, badania laboratoryjne w celu sformułowania ostatecznej diagnozy lub wykrycia w szczególności występowania chorób zwierzęcych lub czynników, które mogą wymagać uznania mięsa za nienadające się do spożycia przez ludzi lub nałożenia ograniczeń dotyczących jego wykorzystania. Urzędowy lekarz weterynarii winien dopilnować, by przeprowadzone zostały wszelkie inne konieczne badania laboratoryjne.

6 W odniesieniu do kwestii finansowania omawianych badań i kontroli art. 1 dyrektywy 85/73 stanowi, że państwa członkowskie zapewnią, aby pobierana była opłata wspólnotowa w celu pokrycia kosztów takich badań i kontroli.

7 Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 85/73 opłatę wspólnotową ustala się na poziomie, który umożliwia pokrycie kosztów poniesionych przez właściwe władze z tytułu kosztów wynagrodzeń i kosztów ubezpieczeń społecznych stanowiących część kosztów wykonania inspekcji, jak również kosztów administracyjnych związanych z wykonywaniem kontroli i inspekcji, które mogą zawierać koszty stażu inspektorów. Ponadto na mocy art. 5 ust. 3 państwa członkowskie upoważnione są do pobierania kwot wyższych niż poziomy opłat wspólnotowych z zastrzeżeniem, że cała opłata pobrana przez każde państwo członkowskie nie jest wyższa od faktycznego kosztu inspekcji. Artykuł 5 ust. 4 stanowi natomiast, że opłaty wspólnotowe zastępują każdą inną opłatę lub należność za inspekcję sanitarną pobraną przez władze krajowe, regionalne lub lokalne państw członkowskich za inspekcje i kontrole określone w art. 1 tej dyrektywy.

8 Rozdział 1 pkt 1 załącznika A do dyrektywy 85/73 określa kwoty ryczałtowe z tytułu kosztów inspekcji związanych z ubojem. Sposoby finansowania badań i kontroli związanych z rozbiorem mięsa uregulowane są w pkt 2 tego rozdziału. Zgodnie z rozdziałem I pkt 4 lit. a) i b):

„W celu pokrycia podwyższonych kosztów państwa członkowskie mogą:

a) dla danego zakładu zwiększyć kwoty ryczałtowe przewidziane w pkt 1 i 2 lit. a).

[…]

b) lub nakładać specjalne opłaty pokrywające faktyczne koszty".

9 Artykuł 27 rozporządzenia nr 882/2004 stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych.

2. Jednakże w odniesieniu do działań określonych w załączniku IV sekcja A oraz załączniku V sekcja A państwa członkowskie zapewniają pobieranie opłat.

[…]

4. Opłaty pobrane do celów kontroli urzędowych zgodnie z ust. 1 lub 2:

a) nie są wyższe od kosztów poniesionych przez odpowiedzialne właściwe organy w odniesieniu do kwestii wymienionych w załączniku VI;

oraz

b) mogą być ustalone jako stawka ryczałtowa na podstawie kosztów poniesionych przez właściwe organy przez dany okres lub, tam gdzie ma to zastosowanie, jako kwoty ustalone w załączniku IV sekcja B lub w załączniku V sekcja B.

[…]

10. Bez uszczerbku dla kosztów wynikających z wydatków określonych w art. 28 państwa członkowskie nie pobierają żadnych opłat innych niż opłaty określone w niniejszym artykule do celów wykonania niniejszego rozporządzenia.

[…]".

Uregulowania krajowe

10 Paragraf 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu brzmi następująco:

„1) Wysokość opłat z tytułu kontroli przedubojowych i poubojowych, w tym badań na obecność pozostałości, badań na obecność włośnicy oraz kontroli sanitarnych, określa się odrębnie dla każdego zwierzęcia na podstawie jego gatunku w zakładach rozbiorowych, w których dokonuje się rozbioru mięsa i oddziela się mięso od kości, przy czym opłaty te nalicza się za tonę mięsa z kością.

2) Przy obliczaniu wysokości opłat pod uwagę bierze się:

1. wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne służb przeprowadzających inspekcje,

2. koszty administracyjne związane z przeprowadzaniem kontroli i inspekcji, które mogą zostać powiększone o wydatki na ustawiczne kształcenie personelu przeprowadzającego inspekcje.

3) Opłaty administracyjne ulegają zwiększeniu w zakresie wynoszącym:

1. do 100%, gdy dana czynność administracyjna przeprowadzana jest na żądanie, między godziną 18 a 7 rano, a w dużych przedsiębiorstwach między godziną 18 a 6 rano, w soboty po godzinie 15, jak również w niedziele i dni ustawowo wolne od pracy.

2. do 50%, gdy dana czynność administracyjna przeprowadzana jest na żądanie, poza wyznaczonymi godzinami inspekcji lub dniami uboju.

4) […]

Oprócz opłat pobiera się […] następujące koszty:

[…]

2. związane z przeprowadzeniem badań bakteriologicznych koszty wysyłki (próbek bakteriologicznych, próbek BSE i innych podejrzanych próbek, z wyjątkiem próbek przeznaczonych do badań na obecność pozostałości […]) oraz

3. kosztów przeprowadzenia badań dotyczących próbek wymienionych w ust. 2 […]".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

11 W następstwie otrzymania skargi w dniu 21 marca 2005 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia, informując to

państwo członkowskie o tym, iż uznała ona, że § 4 ust. 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu jest niezgodny ze stosownymi przepisami dyrektywy 85/73, zinterpretowanej przez Trybunał w wyroku z dnia 30 maja 2002 r. w sprawach połączonych C-284/00 i C-288/00 Stratmann i Fleischversorgung Neuss, Rec. s. I-4611.

12 W dniu 20 maja 2005 r. władze niemieckie udzieliły odpowiedzi na to wezwanie, wskazując w niej, że wątpliwości Komisji dotyczące prawidłowej transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 85/73 są bezzasadne oraz że ww. wyrok w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss nie ma w tej sprawie znaczenia.

13 Nie będąc usatysfakcjonowana tą odpowiedzią, Komisja wydała w dniu 4 lipca 2006 r. uzasadnioną opinię, w której powtórzyła zarzuty sformułowane w wezwaniu do usunięcia uchybienia i wezwała Republikę Federalną Niemiec do podjęcia niezbędnych kroków w celu dostosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od daty jej notyfikacji.

14 Wobec tego, że państwo to nie odpowiedziało na uzasadnioną opinię, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

15 Komisja podnosi, że stosując § 4 ust. 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu właściwe władze tego kraju mogą pobierać sumy odpowiadające kosztom poniesionym w związku z przeprowadzaniem badań bakteriologicznych mięsa świeżego obok ryczałtowej kwoty opłaty wspólnotowej. Tymczasem w ww. wyroku

w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss Trybunał uznał, iż zarówno z brzmienia dyrektyw 64/433 i 85/73, jak i z ich celu wynika, iż koszty związane z takimi badaniami powinny być pokrywane z opłaty wspólnotowej pobieranej przez państwa członkowskie na podstawie drugiej ze wskazanych dyrektyw.

16 Sytuacji tej nie zmieniło w żaden sposób wejście w życie nowych uregulowań wspólnotowych, a mianowicie rozporządzeń nr 853/2004 i 854/2004 z dniem 1 stycznia 2006 r., jak również rozporządzenia nr 882/2004 z dniem 1 stycznia 2007 r. Z jednej strony bowiem z brzmienia stosownych przepisów tych rozporządzeń wynika, że badania bakteriologiczne stanowią jeszcze cześć obowiązkowych inspekcji i kontroli sanitarnych, których koszty pokrywane są z opłaty wspólnotowej. Badania te nie mogą zatem wiązać się z pobieraniem żadnych innych należności niż te, które zawierają się w tej opłacie. Z drugiej strony § 4 ust. 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu stoi na przeszkodzie praktycznej skuteczności odnośnych przepisów wspólnotowych, gdyż mają one na celu — jak stwierdził wcześniej Trybunał w ww. wyroku w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss, który w drodze analogii można odnieść do nowych uregulowań wspólnotowych — usunięcie zakłóceń konkurencji wynikających z istnienia różnic dotyczących poziomu finansowania badań i kontroli. Tymczasem cel ten byłby zagrożony, jeżeli określone badania przewidziane w prawie wspólnotowym nie byłyby objęte zharmonizowanym w ten sposób wspólnotowym systemem finansowania, lecz mogłyby być wprowadzane specjalne opłaty krajowe za te badania.

17 Wbrew temu, co twierdzi Republika Federalna Niemiec, przepis taki jak § 4 ust. 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu nie może opierać się na rozdziale I pkt 4 załącznika A do dyrektywy 85/73. W ww. wyroku w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss Trybunał wyraźnie wykluczył bowiem możliwość powoływania się na pkt 4 lit. b) tego załącznika w celu uzasadnienia pobierania sum stanowiących koszty przeprowadzania badań bakteriologicznych obok ryczałtowych kwot opłaty wspólnotowej. W wyroku tym Trybunał orzekł także, że opłata pobierana na podstawie tego przepisu winna mieć postać ryczałtu. W niniejszej sprawie nie chodzi jednak o ogólne podwyższenie ryczałtowej kwoty opłaty wspólnotowej pokrywającej całość faktycznie poniesionych kosztów. Paragraf 4 ust. 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu jest zatem sprzeczny z art. 5 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 85/73.

18 Komisja podnosi nadto, iż dla niniejszej sprawy nie ma znaczenia wyrok z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-374/97 Feyrer, Rec. s. I-5153, przywołany przez Republikę Federalną Niemiec na poparcie jej stanowiska. Zagadnienia poruszone przez Trybunał w tym wyroku różnią się bowiem istotnie od kwestii podniesionych w niniejszym sporze.

19 Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że ustawę wykonawczą kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu uchwalono na podstawie przepisów zawartych w art. 1 dyrektywy 85/73 w związku z rozdziałem I pkt 4 lit. b) załącznika A do tej dyrektywy, zgodnie z którymi państwa członkowskie mogą pobierać opłaty pokrywające koszty faktycznie poniesione w związku z badaniami zwierząt przeznaczanych do uboju i kontrolami sanitarnymi.

20 Państwo to twierdzi przede wszystkim, że opłata przewidziana przez ustawę wykonawczą kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu w związku z badaniami zwierząt przeznaczonych do uboju i kontrolami sanitarnymi nie obejmuje kosztów transportu i badania próbek pobieranych w celu przeprowadzenia badań bakteriologicznych. Jest to również zgodne z prawem krajowym, które przewiduje, że opłata w żadnym wypadku nie może pokrywać tego rodzaju kosztów. Odrębne pobieranie kwot przeznaczonych na pokrycie takich kosztów jest więc zgodne z prawem.

21 Republika Federalna Niemiec podnosi dalej, że kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn nie pobiera tytułem opłat za przeprowadzenie badań i kontroli mięsa świeżego ani kwot ryczałtowych przewidzianych w rozdziale I pkt 2 i 3 załącznika A do dyrektywy 85/73, ani opłat mających na celu podwyższenie kwot ryczałtowych na podstawie pkt 4 lit. a) tego rozdziału. Nie można zatem twierdzić — jak czyni to Komisja — że należności te pobierane są „obok" ryczałtowej opłaty wspólnotowej. Istnieje w tym względzie bardzo istotna różnica między przepisami kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu a przepisami, których dotyczyło postępowanie, w którym zapadł ww. wyrok w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss. Ponadto zgodnie z pkt 32 wyroku w sprawie Feyrer państwo członkowskie może skorzystać z przyznanego mu w rozdziale I pkt 4 lit. b) załącznika do dyrektywy 85/73 uprawnienia bez dodatkowych warunków, o ile opłata specjalna nie przekroczy faktycznych kosztów. Wobec tego, skoro przesłanka ta została spełniona, dopuszczalne jest pobieranie dodatkowych opłat z tytułu realizacji

różnych świadczeń. Należy jednak zapewnić — tak jak w niniejszym przypadku — by nie oznaczało to finansowania z dwóch źródeł.

22 Republika Federalna Niemiec utrzymuje wreszcie, że § 4 ust. 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu nie jest sprzeczny ani z brzmieniem, ani z celem rozdziału I pkt 4 lit. b) załącznika A do dyrektywy 85/73. Z jednej strony bowiem z analizy porównawczej poszczególnych wersji językowych tego przepisu wynika, iż nie stoi on na przeszkodzie pobieraniu kilku opłat cząstkowych, ani też pobieraniu opłat i należności połączonych stanowiących „opłatę całkowitą". Z drugiej strony cel realizowany przez tę dyrektywę — czyli harmonizacja podstaw wymiaru opłat — nie powinien prowadzić do harmonizacji stosowanych stawek, gdyż w samej dyrektywie przewidziano odstępstwa pozwalające państwom członkowskim na uwzględnianie różnic w strukturze kosztów.

23 Państwo to dodaje także, iż kwota omawianej opłaty musi różnić się w poszczególnych przypadkach, ponieważ uwzględniane przy jej wymierzaniu koszty różnią się w zależności od warunków panujących w konkretnych ubojniach oraz rodzajów przeprowadzanych badań. Opłata mająca na celu pokrycie faktycznych kosztów różni się istotnie od opłaty ryczałtowej, gdyż wysokość tej pierwszej zależy od kosztów dotyczących danej ubojni, zaś w przypadku tej drugiej jednakowe koszty przypisywane są wszystkim ubojniom. Przepis taki jak § 4 ust. 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu w żaden sposób nie narusza zakazu przekraczania faktycznych kosztów badań sformułowanego w art. 5 ust. 3 dyrektywy 85/73.

24 Rozporządzenia nr 853/2004 i 854/2004, jak również 882/2004, mające zastosowanie odpowiednio od dnia 1 stycznia 2006 r. i 1 stycznia 2007 r. w żaden sposób nie zmieniają tej sytuacji, a zatem argumenty Republiki Federalnej Niemiec przytoczone w pkt 19–23 niniejszego wyroku można w drodze analogii odnieść do tych nowych rozporządzeń.

Ocena Trybunału

25 Na wstępie należy zaznaczyć, iż w uzasadnieniu skargi Komisja podnosi dwa zarzuty dotyczące naruszenia zobowiązań ciążących na Republice Federalnej Niemiec na mocy: po pierwsze — art. 1 i art. 5 ust. 3 i 4 dyrektywy 85/73, a po drugie — rozporządzenia nr 882/2004.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

26 W celu rozstrzygnięcia kwestii zasadności zarzutu pierwszego na wstępie konieczne jest ustalenie, czy przywołany przez Komisję ww. wyrok w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss ma znaczenie w niniejszej sprawie, oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy rozdział I pkt 4 lit. b) załącznika A do dyrektywy 85/73 należy interpretować tak, jak czyni to ta instytucja, według której opłata pobierana na podstawie tego przepisu winna mieć postać ryczałtu.

27 Odnosząc się po pierwsze do kwestii zastosowania w drodze analogii ww. wyroku w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss na gruncie stanu prawnego istniejącego w niniejszej sprawie, należy stwierdzić — na co wskazała Republika Federalna Niemiec i czemu nie zaprzecza Komisja — że kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn nie pobiera tytułem opłat za przeprowadzenie badań i kontroli mięsa świeżego ani kwot ryczałtowych przewidzianych w rozdziale I pkt 2 i 3 załącznika A do dyrektywy 85/73, ani opłat mających na celu podwyższenie kwot ryczałtowych na podstawie pkt 4 lit. a) tego rozdziału.

28 Wobec ustalenia, iż w omawianej sytuacji właściwe władze krajowe pobierają tylko jedną opłatę specjalną, nawet jeśli składa się ona z kilku elementów, należy stwierdzić, że przepisy kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu różnią się istotnie od przepisów analizowanych w ww. wyroku w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss.

29 W konsekwencji rozstrzygnięcia przyjętego przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Stratmann i Fleischversorgung nie można w drodze analogii zastosować do sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie.

30 Po drugie, jeżeli chodzi o wykładnię rozdziału I pkt 4 lit. b) załącznika A do dyrektywy 85/73, należy przede wszystkim stwierdzić, że — przeciwnie do twierdzeń Komisji — w pkt 56 ww. wyroku w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss Trybunał nie orzekł, że opłata przewidziana w tym przepisie winna mieć postać ryczałtu.

31 Zwyżki, o których mówi Trybunał w pkt 56 tego wyroku, są bowiem zwyżkami przewidzianymi w rozdziale I pkt 4 lit. a) załącznika A do dyrektywy 85/73, gdyż jedynie w tym przepisie posłużono się określeniami „zwiększyć" i „kwoty ryczałtowe". Druga część pkt 56, która odnosi się do przysługującej państwom członkowskim możliwości pobierania opłaty specjalnej w kwocie przewyższającej poziom opłaty wspólnotowej, w żaden sposób nie nawiązuje do pojęcia ryczałtu, lecz ogranicza się do uzależnienia skorzystania z tej możliwości od spełnienia przesłanki, by opłata taka pokrywała całość faktycznie poniesionych kosztów.

32 Wynika stąd, że omawiana opłata z jednej strony nie powinna przekraczać kwoty faktycznie poniesionych kosztów, a z drugiej strony powinna ona uwzględniać wszystkie te koszty, przy czym żadne z nich nie mogą zostać pominięte. Nie może ona zatem mieć postaci opłaty „ryczałtowej" w znaczeniu przypisywanym temu pojęciu przez Komisję, gdyż — jak stwierdził Trybunał w pkt 52 ww. wyroku w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss — istota opłaty ustalanej jako ryczałt polega na tym, że w pewnych sytuacjach przekracza ona faktyczne koszty finansowanych za jej pośrednictwem działań, zaś w niektórych sytuacjach jest ona niższa aniżeli te koszty.

33 Należy nadmienić, że taka interpretacja pkt 56 ww. wyroku w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss jest w istocie zgodna z jego systematyką, gdyż punkt ten stanowi część bardziej obszernych rozważań zmierzających do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy koszty badań bakteriologicznych i badań mających na celu wykrycie włośnicy przeprowadzanych na podstawie pochodnego prawa wspólnotowego są objęte opłatą wspólnotową pobieraną przez państwa członkowskie z tytułu badań

i kontroli sanitarnych mięsa świeżego w wykonaniu tychże przepisów prawa wspólnotowego bądź czy przepisy te upoważniają państwa członkowskie do pobierania — obok opłaty wspólnotowej — opłaty specjalnej mającej na celu pokrycie tych kosztów.

34 Ponieważ w postępowaniu w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w którym zapadł ww. wyrok w sprawie Stratmann i Fleischversorgung Neuss, Trybunał nie udzielił odpowiedzi na pytanie, czy opłata pobierana na podstawie rozdziału I pkt 4 lit. b) załącznika A do dyrektywy 85/73 winna mieć postać ryczałtu, z wyroku tego nie należy wywodzić jakichkolwiek wniosków, które miałyby służyć udzieleniu odpowiedzi na to pytanie.

35 Należy ponadto stwierdzić, że wykładnia rozdziału I pkt 4 lit. b) załącznika A do dyrektywy 85/73, zgodnie z którą opłata pobierana na podstawie tego przepisu nie może składać się z kilku elementów, nie znajduje poparcia w ww. wyroku w sprawie Feyrer.

36 W pkt 26 wyroku w sprawie Feyrer, który odnosi się do rozdziału I pkt 4 lit. b) załącznika A do dyrektywy 85/73, Trybunał przypomniał bowiem, że na podstawie art. 2 ust. 3 tej dyrektywy — a po zmianie art. 5 ust. 3 — „cała opłata pobrana", o której mowa w tym przepisie, nie powinna być wyższa niż faktyczny koszt badania. Tymczasem „cała" opłata zawsze stanowi sumę kilku tworzących ją składników.

37 Sama okoliczność, iż opłata omawiana w niniejszym postępowaniu składa się z różnych elementów odpowiadających poszczególnym kosztom, nie czyni zatem tej opłaty niezgodną z rozdziałem I pkt 4 lit. b) załącznika A do dyrektywy 85/73.

38 W tym względzie należy dodać, że w niniejszej sprawie bezsporne jest to, iż analizowana opłata nie przekracza faktycznie poniesionych kosztów. Wobec tego opłata ta nie pozostaje w tym zakresie w sprzeczności z rozdziałem I pkt 4 lit. b) załącznika A do dyrektywy 85/73 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Feyrer, pkt 27 i 29).

39 Z tego samego względu opłata ta nie jest także sprzeczna z art. 1 i art. 5 ust. 4 dyrektywy 85/73.

40 Należy wreszcie stwierdzić, że — wbrew twierdzeniom Komisji — względy przejrzystości i zwalczania zakłóceń konkurencji nie sprzeciwiają się pobieraniu opłaty takiej jak ta, której dotyczy pierwszy z podniesionych przez Komisję zarzutów.

41 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o względy przejrzystości, to należy zaznaczyć, iż ze względu na fakt, że opłata ta jest skonstruowana tak, że możliwe jest poznanie w sposób jasny i szczegółowy charakteru jej poszczególnych składników, jej dłużnik ma możliwość poznania dokładnej struktury całej opłaty, jak również jest on w stanie z jednej strony wprowadzić zmiany w zakresie organizacji swej działalności, tak aby zoptymalizować swój sposób funkcjonowania — w szczególności zaś zaoszczędzić pewne koszty, a z drugiej strony porównać w stosownym przypadku swe koszty z kosztami ponoszonymi przez inne podmioty gospodarcze.

42 Po drugie, gdy chodzi o aspekt zwalczania zakłóceń konkurencji, należy przypomnieć, że cel ten realizowany jest nie poprzez wprowadzanie opłaty, której wysokość jest jednolita w całej Wspólnocie Europejskiej, lecz poprzez stanowienie zharmonizowanych norm w dziedzinie finansowania badań i kontroli sanitarnych mięsa świeżego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Feyrer, pkt 40). Harmonizacji podlegają także działania podejmowane w zakresie badań i kontroli, jak również — co wynika z art. 5 ust. 1 dyrektywy 85/73 oraz z rozdziału I pkt 4 i 5 załącznika A do tej dyrektywy — różne składniki kosztów, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu opłaty wspólnotowej.

43 Ponieważ jednak nie wykazano ani nawet nie twierdzono, że opłata przewidziana w § 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu obejmuje składniki kosztów inne niż przewidziane w uregulowaniach wspólnotowych bądź przewyższa wysokość kosztów faktycznie poniesionych, nie niweczy ona realizacji określonego w dyrektywie 85/73 celu zwalczania zakłóceń konkurencji.

44 W świetle tych rozważań należy stwierdzić, że argumentacja przedstawiona przez Komisję na poparcie zarzutu pierwszego nie może być uwzględniona.

45 Wobec powyższego pierwszy z zarzutów podniesionych przez Komisję należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

46 W ramach zarzutu drugiego Komisja podnosi, że po dniu 1 stycznia 2007 r. Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 27 ust. 2, 4 i 10 rozporządzenia nr 882/2004, jako że nie dostosowała do tych przepisów uregulowań zawartych w § 4 ustawy wykonawczej kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu.

47 Odnosząc się do tego zarzutu, należy na wstępie zaznaczyć, że w uzasadnionej opinii z dnia 6 lipca 2006 r. nie wspomniano o zarzucanym Republice Federalnej Niemiec uchybieniu przepisom rozporządzenia nr 882/2004, a poza tym rozporządzenie to weszło w życie w dacie późniejszej aniżeli dzień, w którym opinia ta została przedstawiona temu państwu członkowskiemu.

48 W tych okolicznościach należy zbadać, czy drugi z zarzutów podniesionych przez Komisję na poparcie jej skargi jest dopuszczalny.

49 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zaistnienie uchybienia w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 226 WE powinno być oceniane przy uwzględnieniu prawodawstwa wspólnotowego obowiązującego w chwili upływu terminu wyznaczonego przez Komisję danemu państwu członkowskiemu w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-7773, pkt 32; z dnia 5 października 2006 r. w sprawie C-275/04 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-9883, pkt 34).

50 Chociaż żądania zawarte w skardze nie mogą co do zasady zostać rozszerzone ponad uchybienia zarzucane w sentencji uzasadnionej opinii i w wezwaniu do usunięcia uchybienia, to jednak dopuszczalna jest skarga Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, które wynikają z pierwotnej wersji aktu prawa wspólnotowego, następnie zmienionego lub uchylonego, i które zostały utrzymane w nowych przepisach. Natomiast przedmiot sporu nie może zostać rozszerzony o zobowiązania wynikające z nowych przepisów, które nie mają odpowiedników w pierwotnej wersji danego aktu prawa, gdyż stanowiłoby to naruszenie istotnych wymogów proceduralnych wpływające na prawidłowość postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom (zob. podobnie wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-363/00 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-5767, pkt 22, oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 35).

51 W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że opłaty i należności, o których mowa w art. 27 ust. 2, 4 i 10 rozporządzenia nr 882/2004, mogą — co wynika bardziej konkretnie z art. 27 ust. 4 lit. b) — być ustalane jako stawki ryczałtowe.

52 W tych okolicznościach należy stwierdzić, iż omawiane opłaty i należności różnią się zasadniczo od opłat, jakie państwa członkowskie mogą pobierać na podstawie

rozdziału I pkt 4 lit. b) załącznika A do dyrektywy 85/73, które — jak wskazano w pkt 32 niniejszego wyroku — nie mogą mieć postaci opłaty ryczałtowej, lecz winny odpowiadać faktycznie poniesionym kosztom.

53 Wynika stąd, iż podnosząc zarzut drugi, Komisja rozszerzyła wskazany w uzasadnionej opinii przedmiot sporu o zobowiązanie wynikające z rozporządzenia nr 882/2004, które nie znajduje odpowiednika w dyrektywie 85/73, a zatem instytucja ta naruszyła istotne wymogi proceduralne wpływające na prawidłowość postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

54 Drugi z podniesionych przez Komisję zarzutów należy więc oddalić jako niedopuszczalny.

55 Wobec powyższego wniesioną przez Komisję skargę należy w całości oddalić.

W przedmiocie kosztów

56 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Federalna Niemiec wniosła o obciążenie Komisji kosztami, a ta ostatnia przegrała sprawę, Komisję należy obciążyć kosztami.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy