ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS της 25ης Ιουνίου 1992 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας) υπέβαλε τρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία κοινοτικών κανόνων περί εναρμονίσεως των τελών που εισπράττονται για υγειονομικές επιθεωρήσεις σε σφαγεία. Το Verwaltungsgericht ερωτά, ειδικότερα, αν ορισμένες διατάξεις που περιλαμβάνονται στους κανόνες αυτούς παράγουν άμεσα αποτελέσματα και αν κοινοτική διάταξη μπορεί να παράγει άμεσα αποτελέσματα πριν από την παρέλευση της προθεσμίας προς εφαρμογή της. Οι εν λόγω διατάξεις περιλαμβάνονται στην απόφαση 88/408/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουνίου 1988 (ΕΕ L 194, σ. 24), η οποία εκδόθηκε σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/73/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιανουαρίου 1985, για τη χρηματοδότηση των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων των νωπών κρεάτων και των κρεάτων πουλερικών (ΕΕ L 32, σ. 14).

2. Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG είναι γερμανική εταιρία, η οποία εκμεταλλεύεται ένα σφαγείο, ένα εργαστήριο τεμαχισμού και μια ψυκτική αποθήκη στο Schleswig-Holstein. Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στο πλαίσιο της προσφυγής που άσκησε η προσφεύγουσα κατά ορισμένου αριθμού αποφάσεων του Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg (στο εξής: Landrat), ο οποίος απέρριψε τις ενστάσεις που άσκησε η προσφεύγουσα κατά του ποσού των οφειλομένων για την επιθεώρηση των εγκαταστάσεων τελών. Κατά το γερμανικό δίκαιο, αυτά τα τέλη επιβάλλονται και εισπράττονται σύμφωνα με τη νομοθεσία των οικείων Länder, και όχι σύμφωνα με το ομοσπονδιακό γερμανικό δίκαιο. Έτσι, τα περί ων ο λόγος τέλη επεβλήθηκαν βάσει κανονιστικής ρυθμίσεως που θέσπισε το Land Schleswig-Holstein, παρόλον ότι η κανονιστική αυτή ρύθμιση, η οποία εκδόθηκε στις 3 Απριλίου 1987, βασίζεται στο άρθρο 24 του Fleischhygienegesetz (ομοσπονδιακός νόμος περί της υγιεινής του κρέατος), το οποίο προστέθηκε με τον νόμο της 13ης Απριλίου 1986.

3. Τα εν λόγω τέλη επεβλήθηκαν επί ημερησίας βάσεως μεταξύ της 23ης Μαΐου 1989 και της 27ης Ιουνίου 1990, οι δε αποφάσεις του Landrat, κατά των οποίων η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή, ελήφθησαν μεταξύ της 31ης Οκτωβρίου 1989 και της 9ης Ιουλίου 1990. Θα αναφέρομαι στα τέλη που αποτελούν το αντικείμενο της ενστάσεως της προσφεύγουσας χρησιμοποιώντας τους όρους: επίδικα τέλη.

Οι κοινοτικές διατάξεις

4. Η κοινοτική εναρμόνιση των τελών επιθεωρήσεως πραγματοποιήθηκε σε δύο στάδια. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/73 προβλέπει ότι:

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε από 1ης Ιανουαρίου 1986:

— να εισπράττεται, κατά τη σφαγή των ζώων που αναφέρονται στην παράγραφο 2, τέλος για τα έξοδα που προκύπτουν από επιθεωρήσεις και υγειονομικούς ελέγχους·

(...)

— να απαγορεύεται κάθε άμεση ή έμμεση επιστροφή των τελών.»

Το άρθρο 2, παράγραφος 1, προβλέπει ότι το Συμβούλιο εγκρίνει, πριν από την 1η Ιανουαρίου 1986, το ή τα κατ' αποκοπή επίπεδα των εν λόγω τελών, καθώς και τις «λεπτομέρειες και τις αρχές εφαρμογής της παρούσας οδηγίας καθώς και τις εξαιρετικές περιπτώσεις». Το άρθρο 2, παράγραφος 2, προβλέπει ότι

«Τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούνται να εισπράττουν ποσά μεγαλύτερα από τα επίπεδα που ορίζονται στην παράγραφο 1, υπό την επιφύλαξη ότι το σύνολο των τελών που εισπράττονται από ένα κράτος μέλος είναι κατώτερο ή ίσο προς το κόστος των εξόδων επιθεωρήσεως.»

Αν και, όπως είδαμε, το Συμβούλιο ήταν υποχρεωμένο να καθορίσει τα κατ' αποκοπήν επίπεδα των τελών πριν από την 1η Ιανουαρίου 1986, δεν το έπραξε στην πραγματικότητα έως την έκδοση, στις 15 Ιουνίου 1988, της αποφάσεως 88/408. Το άρθρο 2, παράγραφος 1 της αποφάσεως καθορίζει τα κατ' αποκοπήν επίπεδα των τελών που πρέπει να εισπραχθούν λόγω των επιθεωρήσεων ως προς ορισμένα είδη ζώων. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2:

«(...) τα κράτη μέλη στα οποία το μισθολογικό κόστος, η δομή των εγκαταστάσεων και ο λόγος που υφίσταται μεταξύ κτηνιάτρων και επιθεωρητών αποκκλίνουν από τον μέσο κοινοτικό όρο που έχει επιλεγεί για τον υπολογισμό των κατ' αποκοπήν ποσών που καθορίζονται στην παράγραφο 1 μπορούν να παρεκκλίνουν με αυξήσεις ή μειώσεις έως ότου επιτευχθεί το πραγματικό κόστος επιθεώρησης.

Τα κράτη μέλη προσφεύγουν στις παρεκκλίσεις που προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο, με βάση τις αρχές που απαριθμούνται στο παράρτημα.

Επ' ουδεμία περιπτώσει η εφαρμογή των παρεκκλίσεων του πρώτου εδαφίου μπορεί να προκαλέσει μειώσεις άνω του 55 % μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992 και από 1ης Ιανουαρίου 1993 άνω του 50 % των μέσων επιπέδων της παραγράφου 1».

Το παράρτημα της αποφάσεως διευκρινίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν γενικά να μειώνουν τα κατ' αποκοπήν επίπεδα όταν το κόστος ζωής και το μισθολογικό κόστος παρουσιάζουν ιδιαίτερα σημαντικές διαφορές ή για μια συγκεκριμένη εγκατάσταση υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Το παράρτημα παραθέτει επίσης ορισμένα παραδείγματα περιστάσεων στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη μέλη μπορούν να αυξάνουν τα επίπεδα προκειμένου να καλυφθεί το κόστος. Δυνάμει του άρθρου 11 της αποφάσεως:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε εφαρμογή τις διατάξεις της παρούσας απόφασης το αργότερο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1990.»

Τα υποβληθέντα ερωτήματα

5. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε κατά την κύρια δίκη ότι τα επίδικα τέλη υπερέβαιναν τα επιτρεπόμενα από την απόφαση 88/408 επίπεδα και ότι η απόφαση αυτή είχε ήδη, πράγματι, μεταφερθεί στο γερμανικό δίκαιο με το άρθρο 24 του νόμου περί της υγιεινής του κρέατος. Εντούτοις, πρέπει να αναφερθεί ότι το άρθρο 24 αναφέρεται μόνο στην οδηγία 85/73 και όχι στην απόφαση εφαρμογής του Συμβουλίου, η οποία δεν είχε ακόμη εκδοθεί όταν το άρθρο 24 προστέθηκε στον νόμο περί της υγιεινής του κρέατος, στις 13 Απριλίου 1986. Αντιθέτως, ο Landrat δεν δέχθηκε ότι η απόφαση 88/408 είχε ήδη μεταφερθεί στο γερμανικό δίκαιο κατά το χρονικό σημείο που εκδόθηκαν οι αποφάσεις περί εισπράξεως των επιδίκων τελών ούτε ότι η προσφεύγουσα μπορούσε να επικαλεστεί την απόφαση πριν από την παρέλευση της προθεσμίας που προβλέπει το άρθρο 11 για την εφαρμογή της.

6. Επομένως, το Verwaltungsgericht υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα τρία ερωτήματα:

«1) Επιτρέπει η οδηγία 85/73/ΕΟΚ του Συμβουλίου, σε συνδυασμό με την απόφαση 88/408/ΕΟΚ του Συμβουλίου, την απευθείας εφαρμογή εις τρόπον ώστε ένας πολίτης της Κοινότητας να μπορεί, ενώπιον δικαστηρίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, να επικαλείται επιτυχώς ότι το κράτος οπωσδήποτε δεν είναι πλέον αρμόδιο, εφόσον ισχύει η απόφαση 88/408/ΕΟΚ του Συμβουλίου, να εισπράττει τέλη κατά την έννοια του άρθρου 1 της εν λόγω αποφάσεως του Συμβουλίου, τα οποία υπερβαίνουν κατά το ύψος τα κατ' αποκοπήν ποσά που προβλέπονται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της εν λόγω αποφάσεως;

2) Έχει σημασία για την απάντηση του Δικαστηρίου στο ερώτημα 1 το αν έχει ήδη λήξει η προθεσμία που προβλέπεται στο άρθρο 11 της αποφάσεως 88/408/ΕΟΚ του Συμβουλίου;

3) Έχει σημασία για την απάντηση του Δικαστηρίου στο ερώτημα 1 αν το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως 88/408/ΕΟΚ του Συμβουλίου πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι την εν λόγω εισάγουσα εξαίρεση διάταξη μπορεί να την επικαλείται ένα κράτος μέλος ως τοιούτο, αλλά δεν μπορούν να την επικαλούνται οι επί μέρους διαιρέσεις ενός κράτους μέλους, όπως είναι τα ομόσπονδα κράτη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας;»

Το πρώτο ερώτημα

7. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι μια απόφαση, ιδίως αν απευθύνεται στα κράτη μέλη, είναι ένα μέτρο το οποίο, όπως η οδηγία, μπορεί καταρχήν να έχει άμεσα αποτελέσματα: δηλαδή, ένα μέτρο του οποίου, υπό ορισμένες περιστάσεις, μπορεί να γίνει επίκληση από τους ιδιώτες ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου σε περίπτωση που δεν υφίστανται εθνικά μέτρα εκτελέσεως. Όπως το Δικαστήριο παρατήρησε με τη σκέψη 5 της αποφάσεως 9/70, Grad (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 467):

«Θα ήταν ασυμβίβαστος προς το αναγκαστικό αποτέλεσμα που το άρθρο 189 αναγνωρίζει στην απόφαση ο καταρχήν αποκλεισμός της δυνατότητας επικλήσεως της επιβαλλομένης υποχρεώσεως από τα πρόσωπα που αυτή αφορά.»

Εντούτοις, προκειμένου οι διατάξεις κοινοτικού δικαίου να παράγουν άμεσα αποτελέ-

σματα, πρέπει να είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς σαφείς. Όπως το Δικαστήριο έκρινε με τη σκέψη 16 της αποφάσεως C-188/89, Foster (Συλλογή 1990, σ. I-3313), αν οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται, είναι δυνατή η επίκληση των εν λόγω διατάξεων

«καίτοι δεν έχουν ληφθεί εμπροθέσμως εκτελεστικά μέτρα, είτε έναντι κάθε εθνικής διατάξεως που δεν είναι σύμφωνη με την οδηγία είτε καθόσον δύνανται να προσδιορίσουν δικαιώματα, τα οποία οι ιδιώτες είναι σε θέση να προβάλουν έναντι του κράτους».

8. Όπως είδαμε, με την απόφαση 88/408 θεσπίζονται τα κατ' αποκοπήν επίπεδα των τελών που πρέπει να εισπράττονται λόγω των επιθεωρήσεων. Με το πρώτο ερώτημά του, το Verwaltungsgericht δεν ερωτά αν η απόφαση 88/408 έχει άμεσα αποτελέσματα αλλά, μάλλον, αν η οδηγία 85/73 «σε συνδυασμό με» την απόφαση 88/408 παράγει αυτά τα αποτελέσματα. Εντούτοις, δεν μου φαίνεται ότι η οδηγία 85/73 επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρεώσεις, οι οποίες έχουν άμεση σχέση με την παρούσα υπόθεση. Πρέπει να υπομνηστεί ότι το άρθρο 1 της οδηγίας ζητεί από τα κράτη μέλη να εισπράττουν τέλη για τα έξοδα που προκύπτουν από επιθεωρήσεις και υγειονομικούς ελέγχους στα σφαγεία και απαγορεύει την άμεση ή έμμεση επιστροφή αυτών των τελών. Εντούτοις, δεν αμφισβητείται ότι η προσφεύγουσα μπορούσε να επιβαρυνθεί με αυτά τα τέλη, δεδομένου ότι το ζήτημα ήταν μάλλον αν το επίπεδο των επιβληθέντων τελών υπερέβαινε το επιτρεπόμενο δυνάμει της αποφάσεως 88/408 ανώτατο όριο.

9. Επιπλέον, το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/73 δεν επιβάλλει κανενός είδους υποχρέωση στα κράτη μέλη, αλλά μάλλον απαιτεί να λάβει το Συμβούλιο απόφαση περί των κατ' αποκοπήν επιπέδων των τελών και άλλων λεπτομερειών εφαρμογής της οδηγίας. Μου φαίνεται δε ότι ούτε το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας αποβλέπει στην επιβολή υποχρεώσεων στα κράτη μέλη. Η διάταξη αυτή προϋποθέτει ότι το Συμβούλιο καθόρισε τα επίπεδα των τελών σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας και αντιμετωπίζει το ενδεχόμενο τα κράτη μέλη να μπορούν υπό ορισμένες προϋποθέσεις να παρεκκλίνουν από τα επίπεδα αυτά. Εντούτοις, έως ότου τεθούν σε εφαρμογή τα εν λόγω κατ' αποκοπήν επίπεδα τελών, δεν είναι δυνατόν να ισχύουν τα όρια της εξουσίας που έχουν τα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τα επίπεδα αυτά, που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας. Όπως είδαμε, τα όρια αυτά καθορίζονται εν πάση περιπτώσει λεπτομερέστερα στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως 88/408, η οποία θέτει σε εφαρμογή το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Verwaltungsgericht γίνεται, επομένως, καλύτερα αντιληπτό ως ερώτημα με το οποίο απλώς ερωτάται αν η απόφαση 88/408 έχει άμεσο αποτέλεσμα, αν και είναι σαφές ότι μια απόφαση εφαρμογής πρέπει, σε οποιαδήποτε περίπτωση, να ερμηνεύεται υπό το φως των διατάξεων που θέτει σε εφαρμογή.

10. Με τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσε στο Δικαστήριο, ο Landrat ισχυρίστηκε ότι τα επίπεδα του τέλους που καθορίζονται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408 δεν είναι δυνατόν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα, δεδομένου ότι το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να παρεκκλίνουν από τα εν λόγω επίπεδα υπό ορισμένες περιστάσεις, οι οποίες, εξάλλου, υπόκεινται σε συνεχείς μεταβολές. Επομένως, κατά την άποψη του Landrat, οι διατάξεις του άρθρου 2 δεν είναι επαρκώς ακριβείς και απαλλαγμένες αιρέσεως ώστε να παράγουν άμεσα αποτελέσματα και για τον λόγο αυτό δεν

είναι δυνατό να τις επικαλείται η προσφεύγουσα.

11. Εντούτοις, με τις δικές της γραπτές παρατηρήσεις, η Γερμανική Κυβέρνηση φαίνεται να δέχεται ότι υπάρχουν περιστάσεις, κατά τις οποίες ένας ιδιώτης μπορεί να επικαλείται το άμεσο αποτέλεσμα των κατ' αποκοπήν επιπέδων των τελών που καθορίζονται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως. Η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρει την περίπτωση κατά την οποία η ευχέρεια παρεκκλίσεως από τα κατ' αποκοπήν επίπεδα του τέλους δεν μπορεί να ασκείται νομίμως, διότι τα εν λόγω επίπεδα αντιστοιχούν ήδη στο πραγματικό κόστος επιθεωρήσεως. Γενικότερα, μου φαίνεται ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, μπορεί να παράγει άμεσα αποτελέσματα σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες το οικείο κράτος μέλος δεν άσκησε νομίμως το δικαίωμά του παρεκκλίσεως από τα κατ' αποκοπήν επίπεδα. Έτσι, όταν τα κράτη μέλη διαθέτουν περιθώριο εκτιμήσεως που τους επιτρέπει να παρεκκλίνουν από υποχρέωση που προβλέπεται από το κοινοτικό δίκαιο, μπορεί ακόμη να εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να καθορίζει αν τα ληφθέντα μέτρα βρίσκονται εντός του επιτρεπομένου περιθωρίου εκτιμήσεως. Διότι, αν τα μέτρα βρίσκονται εκτός του επιτρεπομένου περιθωρίου, το κράτος μέλος δεν θα μπορεί να επικαλείται την ευχέρειά του προκειμένου να αποφύγει το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεων οι οποίες είναι, κατά τα λοιπά, απαλλαγμένες αιρέσεως και επαρκώς σαφείς: βλ. τις αποφάσεις 41/74, Van Duyn, (Συλλογή τόμος 1974, σ. 537, σκέψη 7), και 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (Συλλογή τόμος 1977, σ. 55, σκέψη 29). Επιπλέον, αντίθετα προς την άποψη του Landrat, δεν μου φαίνεται ότι αυτό το άμεσο αποτέλεσμα θα αποκλειόταν από το γεγονός ότι οι πραγματικές προϋποθέσεις που αφορούν την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως των κρατών μελών μπορούν να υπόκεινται σε διαρκείς μεταβολές: αυτό θα αποτελούσε απλώς έναν από τους παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη προκειμένου να αποφασισθεί αν οι εθνικές αρχές είχαν κάνει, σε κάθε περίπτωση, ορθή χρήση της εξουσίας τους εκτιμήσεως.

12. Η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρει ότι, στην παρούσα περίπτωση, δεν προσκομίσθηκε καμία απόδειξη περί υπερβάσεως του περιθωρίου εκτιμήσεως που επιτρέπει το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως 88/408. Η προσφεύγουσα, αντιθέτως, υποστηρίζει ότι η διακριτική ευχέρεια την οποία η Γερμανία διαθέτει σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, ασκήθηκε κακώς για δύο λόγους: πρώτον, τα επίπεδα των τελών που καθορίστηκαν υπερβαίνουν το αναγκαίο για την κάλυψη του πραγματικού κόστους επιθεωρήσεως επίπεδο, αντίθετα προς το πρώτο εδάφιο του άρθρου 2, παράγραφος 2· και δεύτερον, το άρθρο 2, παράγραφος 2, δεν επιτρέπει τα τέλη να καθορίζονται από τις αρχές των διαφόρων ομοσπόνδων κρατών αντί να καθορίζονται επί ενιαίας βάσεως για όλη την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Το πρώτο από τα σημεία αυτά περιλαμβάνει πραγματικά ζητήματα που μπορούν να ρυθμισθούν μόνο από το εθνικό δικαστήριο. Αντιθέτως, το δεύτερο σημείο αποτελεί σαφώς ζήτημα υπαγόμενο στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Εντούτοις, δεδομένου ότι πρόκειται κατ' ουσίαν για το ζήτημα που τίθεται με το τρίτο υποβληθέν ερώτημα, θα το εξετάσω υπό τον τίτλο αυτό: βλ. κατωτέρω, παραγράφους 28 έως 31.

13. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο πρώτο υποβληθέν ερώτημα, αρκεί να παρατηρηθεί ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408 μπορεί να το επικαλεστεί ιδιώτης ενώπιον εθνικού δικαστηρίου μόνο αν το οικείο κράτος μέλος δεν άσκησε κανονικά την εξουσία του εκτιμήσεως σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, είτε μη λαμβάνοντας μέτρα εκτελέσεως, είτε ασκώντας κακώς τη διακριτική εξουσία του. Αντιθέτως, νομίζω ότι δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι διατάξεις του άρθρου 2, παράγραφος 1,

είναι καθ' αυτές επαρκώς σαφείς και απαλλαγμένες αιρέσεων για να έχουν άμεσο αποτέλεσμα, ώστε μπορεί να γίνει επίκλησή τους κατά κράτους μέλους, το οποίο δεν άσκησε ορθώς τη δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, διακριτική εξουσία του.

Το δεύτερο ερώτημα

14. Με το δεύτερο ερώτημά του, το Verwaltungsgericht ερωτά, στην πραγματικότητα, αν το άμεσο αποτέλεσμα της αποφάσως 88/408 εξαρτάται από το αν έληξε η προβλεπομένη από το άρθρο 11 της αποφάσεως προθεσμία για τη θέση σε εφαρμογή των διατάξεών της. Υπενθυμίζω ότι η προβλεπομένη προθεσμία έληξε μόλις στις 31 Δεκεμβρίου 1990, ενώ όλα τα επίδικα τέλη εισπράχθηκαν μεταξύ 23 Μαΐου 1989 και 27 Ιουνίου 1990. Όπως είδαμε, η οδηγία 85/73 δεν επιβάλλει, καθ' αυτή, υποχρεώσεις στα κράτη μέλη όσον αφορά τα ανώτατα επίπεδα των εισπραττομένων τελών και, επομένως, δεν έχει σημασία το ότι η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο έληξε την 1η Ιανουαρίου 1986.

15. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η προσφεύγουσα εμμένει στον ισχυρισμό της ότι η προσθήκη, στις 13 Απριλίου 1986, του νέου άρθρου 24 στον νόμο περί της υγιεινής του κρέατος είχε ως αποτέλεσμα τη μεταφορά της αποφάσεως 88/408 στο γερμανικό δίκαιο από τις 15 Ιουνίου 1988. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι με το άρθρο 24 δεν επιδιώκεται μόνο η μεταφορά της οδηγίας 85/73 στο εθνικό δίκαιο αλλά και η μεταφορά της αποφάσεως εφαρμογής που εξέδωσε το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 2 της οδηγίας· εντούτοις, η Γερμανική Κυβέρνηση εξήγησε κατά την προφορική διαδικασία ότι με τη μεταφορά αυτή δεν επιδιωκόταν η οδηγία να παραγάγει αποτελέσματα πριν από τη λήξη της ταχθείσας από το άρθρο 11 της αποφάσεως προθεσμίας.

16. Δεν μου φαίνεται ότι η παράγραφος 24 του νόμου περί της υγιεινής του κρέατος μπορεί να θεωρηθεί ως ικανοποιητικό μέσο μεταφοράς της αποφάσεως 88/408 στο γερμανικό δίκαιο. Αυτή η μέθοδος μεταφοράς δεν διαθέτει, το λιγότερο που μπορεί να λεχθεί, την αναγκαία διαφάνεια, ειδικότερα ενόψει του γεγονότος ότι το άρθρο 24 δεν καθορίζει το χρονικό σημείο κατά το οποίο πρέπει να αρχίσει να ισχύει η μεταφορά. Εντούτοις, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί επί του ερωτήματος αν η προσφεύγουσα μπορεί να επικαλείται ορισμένα δικαιώματα δυνάμει του γερμανικού δικαίου. Στο μέτρο που η προσφεύγουσα μπορεί να επικαλείται αυτά τα δικαιώματα, ασφαλώς δεν χρειάζεται να επικαλείται το άμεσο αποτέλεσμα των κοινοτικών διατάξεων. Για τις παρούσες προτάσεις, επομένως, θα ξεκινήσω από την υπόθεση ότι, κατά το χρονικό σημείο που εισπράχθηκαν τα επίδικα τέλη, η απόφαση 88/408 δεν είχε ακόμη μεταφερθεί πλήρως στο γερμανικό δίκαιο.

17. Με τις σκέψεις 46 και 47 της αποφάσεως 152/84, Marshall (Συλλογή 1986, σ. 723), το Δικαστήριο διευκρίνισε ως εξής τις αρχές που αποτελούν τη βάση της θεωρίας του αμέσου αποτελέσματος:

«Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (...), σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες, από απόψεως περιεχομένου, οι διατάξεις μιας οδηγίας είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς ακριβείς, οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται έναντι του κράτους, *όταν το κράτος αυτό είτε παραλείπει να μεταφέρει εμπροθέσμως την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο είτε προβαίνει σε εσφαλμένη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας.*

Η νομολογία αυτή στηρίζεται στη σκέψη ότι δεν συμβιβάζεται με τον δεσμευτικό χαρακτήρα που προσδίδει στις οδηγίες το άρθρο 189 ο εξ ορισμού αποκλεισμός της δυνατότητας επικλήσεως από τους ενδιαφερομένους των υποχρεώσεων που επιβάλλουν οι οδηγίες. Από τη σκέψη αυτή, το Δικαστήριο συνήγαγε ότι το κράτος μέλος που δεν λαμβάνει εμπροθέσμως τα μέτρα εκτελέσεως που επιβάλλει η οδηγία δεν μπορεί να επικαλεστεί έναντι των ιδιωτών την ίδια την παράλειψή του να προβεί σε εκτέλεσή των υποχρεώσεων που συνεπάγεται η οδηγία» (η υπογράμμιση είναι δική μου).

Αυτό ισχύει επίσης, mutatis mutandis, στις αποφάσεις που απευθύνονται στα κράτη μέλη και οι οποίες πρέπει να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο κατά τη λήξη της τασσομένης προθεσμίας.

18. Ασφαλώς είναι προφανές ότι, σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν ενήργησε, μια οδηγία ή μια απόφαση δεν μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα πριν από τη λήξη της προθεσμίας που καθορίστηκε για την εφαρμογή τους: βλ. την απόφαση 148/78, Ratti (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 861, σκέψεις 24 και 43). Αν το χωρίον από την απόφαση Marshall, που μόλις αναφέρθηκε, αναγνωσθεί κατά λέξη, μπορεί εντούτοις να φανεί ως μη αποκλείον τη δυνατότητα μια οδηγία (ή μια απόφαση) να παράγει άμεσα αποτελέσματα έναντι κράτους μέλους, ακόμη και πριν από τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε για την εφαρμογή της, σε περίπτωση που το κράτος επιχείρησε να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο πριν από τη λήξη της ταχθείσας προθεσμίας αλλά το επιχείρησε κατά τρόπο εσφαλμένο. Το επιχείρημα είναι ότι, αν και ένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την οδηγία πριν από τη λήξη της ταχθείσας προθεσμίας, εντούτοις, αν αποφασίσει να το πράξει, πρέπει να συμμορφωθεί προς τους όρους της οδηγίας (βλ. Hartley, T. C.: *The Foundations of European Community Law,* δεύτερη έκδοση, Oxford, 1988, σ. 205). Επομένως, θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των περιπτώσεων κατά τις οποίες το κράτος μέλος δεν ενήργησε κατά τη διάρκεια της ταχθείσας περιόδου και εκείνων κατά τις οποίες αυτό ενήργησε, αλλά κατά τρόπο εσφαλμένο. Όπως είδαμε, η προσφεύγουσα υποστηρίζει στην παρούσα περίπτωση ότι το άρθρο 24 του νόμου περί υγιεινής του κρέατος, ίσως μαζί με την κανονιστική απόφαση εφαρμογής του ομόσπονδου κράτους Schleswig-Holstein, απέβλεπε στην μεταφορά της αποφάσεως 88/408 στο γερμανικό δίκαιο από της εκδόσεως της εν λόγω αποφάσεως στις 15 Ιουνίου 1988. Επομένως, μπορεί να υποστηριχθεί ότι, στον βαθμό που η επιχειρηθείσα εφαρμογή ήταν ελαττωματική, η απόφαση μπορούσε να παράγει άμεσα αποτελέσματα από την ημερομηνία αυτή.

19. Πάντως, κατά τη γνώμη μου, δεν πρέπει να γίνεται διάκριση, για τους σκοπούς της θεωρίας του αμέσου αποτελέσματος, μεταξύ της περιπτώσεως κατά την οποία ένα κράτος μέλος δεν ενήργησε εντός της ταχθείσας περιόδου, προκειμένου να εφαρμόσει κοινοτική νομοθεσία, και της περιπτώσεως κατά την οποία ένα κράτος μέλος ενήργησε υπό την έννοια αυτή, αλλά προέβη σε ελαττωματική εφαρμογή. Μου φαίνεται ότι και στις δύο περιπτώσεις οι νομοθετικές διατάξεις μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα μόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο. Οποιοδήποτε άλλο πόρισμα θα κατέληγε σε αυθαίρετες διακρίσεις μεταξύ διαφορετικών περιπτώσεων και δεν θα ήταν σύμφωνη προς τη λογική στην οποία στηρίζεται η θεωρία του αμέσου αποτελέσματος.

20. Για τη διάκριση μεταξύ μη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο αφενός και ελαττωματικής μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο αφετέρου θα ήταν πρωτίστως αναγκαίο να διαφοροποιούνται τα δύο είδη των περιπτώσεων. Πάντως, υπό ορισμένες περιστάσεις, η διάκριση αυτή μπορεί να είναι λεπτή και μπορεί να απαιτεί την εξακρίβωση της προθέσεως των νομοθετικών

αρχών, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι τα εθνικά μέτρα απέβλεπαν πράγματι στη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Το άμεσο αποτέλεσμα των κοινοτικών διατάξεων θα πρέπει εντούτοις, κατά τη γνώμη μου, να εξαρτάται από το αν το οικείο κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του και όχι από την πρόθεσή του ή μη να θέσει σε εφαρμογή τις διατάξεις· αν και, όπως θα δούμε, το ζήτημα αν εθνικά μέτρα προορίζονται για τη θέση σε εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων μπορεί στην πραγματικότητα να περιλαμβάνεται στο καθήκον του εθνικού δικαστηρίου για ερμηνεία του εθνικού δικαίου υπό το φως των διατάξεων αυτών: βλ. κατωτέρω παραγράφους 23 έως 26.

21. Εξάλλου, ακόμη και αν υπάρχουν ικανοποιητικά μέσα διακρίσεως της μη εφαρμογής από την μη ορθή εφαρμογή, το αποτέλεσμα της διακρίσως θα είναι και αυθαίρετο και άδικο. Ένα κράτος μέλος που θα είχε προσπαθήσει ενσυνείδητα τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο πριν από τη λήξη της ταχθείσας προθεσμίας, αλλά δεν θα την είχε πραγματοποιήσει κατά τρόπο εντελώς ορθό, θα βρισκόταν, κατά τη διάρκεια της υπόλοιπης χρονικής περιόδου μέχρι τη λήξη της προθεσμίας, σε χειρότερη θέση από αυτή του κράτους μέλους που δεν θα είχε πράξει τίποτε. Πράγματι, ένα κράτος μέλος θα μπορούσε ακόμη και να είχε ενεργήσει πριν από την ταχθείσα προθεσμία, ώστε να μπορεί να επανορθώσει τις ανεπάρκειες των εθνικών διατάξεων πριν από την οριστική λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο. Έτσι, το κράτος μέλος που υπήρξε ιδιαίτερα επιμελές κατά τη θέση σε εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου θα βρεθεί σε μειονεκτική θέση: συγκρίνατε τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Roemer στις προτάσεις του στην υπόθεση 9/70, Grad, που αναφέρθηκε πιο πάνω στο σημείο 7, στη σελίδα 488.

22. Τέλος, αυτή η διάκριση δεν συμβιβάζεται, κατά τη γνώμη μου, με τη λογική στην οποία στηρίζεται η θεωρία του αμέσου αποτελέσματος. Όπως το Δικαστήριο διευκρίνησε με το χωρίο της αποφάσως Marshall που αναφέρθηκε πιο πάνω στο σημείο 17, η θεωρία αυτή στηρίζεται στην αρχή ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να αντιτάξει σε ιδιώτη τη μη εκπλήρωση, εκ μέρους του, κοινοτικής υποχρεώσεως. Εντούτοις, η υποχρέωση μεταφοράς κοινοτικής νομοθεσίας στο εσωτερικό δίκαιο παράγει αποτελέσματα μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε για τη μεταφορά της. Επομένως, υποστηρίζοντας ότι η προθεσμία δεν έληξε, το κράτος μέλος δεν στηρίζεται στη δική του παράλειψη, αλλά αρνείται, ορθώς, την ύπαρξη υποχρεώσεως, στην πραγματικότητα δε, ζητεί μόνο ίση μεταχείριση σε σχέση προς τα άλλα κράτη μέλη.

23. Εντούτοις, η θέση σχετικώς προς το άμεσο αποτέλεσμα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να διακρίνεται από τη θέση σχετικώς προς την ερμηνεία των διατάξεων εφαρμογής. Ακόμη και αν ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να έχει ήδη παραβεί την υποχρέωσή του να θέσει σε εφαρμογή ορθώς μια οδηγία (ή άλλες κοινοτικές διατάξεις), διότι η ταχθείσα για την εφαρμογή της προθεσμία δεν έχει ακόμη λήξει, τα εθνικά δικαστήρια εξακολουθούν, κατά τη γνώμη μου, να υποχρεούνται να ερμηνεύουν σύμφωνα προς την οδηγία όλες τις εθνικές διατάξεις που ισχύουν ήδη ενόψει της εφαρμογής της. Σ' αυτή την περίπτωση, η υποχρέωση ερμηνείας κατ' αυτόν τον τρόπο των διατάξεων εφαρμογής δεν οφείλεται στη λήξη της ταχθείσας προθεσμίας για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο αλλά στο καθήκον συνεργασίας του εθνικού δικαστηρίου με τις άλλες εθνικές αρχές στην προσπάθειά τους να θέσουν σε εφαρμογή την οδηγία. Επειδή, άπαξ και ένα κράτος μέλος αποφάσισε να θέσει σε εφαρμογή τις κοινοτικές διατάξεις, μου φαίνεται ότι όλες οι αρχές του εν λόγω κράτους δεσμεύονται, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης, από τη γενική υποχρέωση να διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της, διασφαλίζοντας

την επιτυχία της εν λόγω εφαρμογής. Η ύπαρξη αυτής της υποχρεώσεως δεν θίγεται από τις διατυπωθείσες στα ανωτέρω σημεία 21 και 22 αντιρρήσεις κατά του εσπευσμένου αμέσου αποτελέσματος· αυτή δε η υποχρέωση θα βοηθούσε να αποφευχθούν οι κίνδυνοι μη ορθής μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο που θα ανέκυπταν αν οι διατάξεις εφαρμογής ερμηνεύονταν διαφορετικά πριν από τη λήξη απ' ό,τι μετά τη λήξη της ταχθείσας προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο. Εξάλλου, μπορεί να θεωρηθεί ως δεδομένο ότι ένα κράτος μέλος αποσκοπεί στο να ερμηνεύονται οι διατάξεις του εφαρμογής υπό το φως της νομοθεσίας που αυτές θέτουν σε εφαρμογή.

24. Πάντως, θεωρώ ότι, όταν η ταχθείσα προθεσμία δεν έχει ακόμη λήξει, η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να ερμηνεύει τις εθνικές διατάξεις υπό το φως των κοινοτικών διατάξεων υφίσταται μόνο έναντι των μέτρων με τα οποία επιδιώκεται η θέση σε εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων. Επειδή, διαφορετικά, το εθνικό δικαστήριο θα ήταν υποχρεωμένο να προηγηθεί της αποφάσεως του εθνικού νομοθέτη, εφαρμόζοντας την οδηγία προτού αυτός επιλέξει το χρονικό σημείο και τη μέθοδο της θέσεώς της σε εφαρμογή. Κατά τη γνώμη μου, η κατάσταση αυτή θα ήταν παράλογη. Επομένως, μέχρι να λήξει η ταχθείσα προθεσμία, η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου είναι πιο περιορισμένη από αυτήν που δημιουργείται μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο. Μετά την ημερομηνία αυτή, η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου είναι ευρύτερη και έγκειται στην ερμηνεία *όλων* των διατάξεων του εθνικού δικαίου υπό το φως των κοινοτικών διατάξεων: βλ., όσον αφορά την τελευταία αυτή υποχρέωση, την απόφαση C-106/89, Marleasing (Συλλογή 1990, σ. I-4135), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε στη σκέψη 8 ότι

«(...) η υποχρέωση των κρατών μελών, η οποία απορρέει από οδηγία, να επιτύχουν το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει, καθώς και το καθήκον που έχουν δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρεώσεως αυτής επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους».

Κατά τη γνώμη μου, το χωρίο αυτό καθιστά σαφές ότι η ευρύτερη υποχρέωση ερμηνείας στηρίζεται στην υποχρέωση εφαρμογής της οδηγίας, υποχρέωση η οποία φυσικά δημιουργείται μόνο μετά την παρέλευση της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο.

25. Συνεπώς, προκειμένου να καθοριστεί το περιεχόμενο της υποχρεώσεως ερμηνείας του εθνικού δικαστηρίου, μπορεί να είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν οι εν λόγω εθνικές διατάξεις αποσκοπούν στην εφαρμογή της συγκεκριμένης οδηγίας. Πάντως, η εν λόγω εκτίμηση της προθέσεως των νομοθετικών αρχών αποτελεί συνήθως μέρος της ερμηνείας όλης της νομοθεσίας. Επομένως, δεν μου φαίνεται απαράδεκτο το αποτέλεσμα αυτής της εκτιμήσεως να επηρεάζει την υποχρέωση ερμηνείας των εθνικών διατάξεων υπό το φως του κοινοτικού δικαίου. Όπως είδαμε, έπεται επομένως ότι, ελλείψει στοιχείων που επιτρέπουν να εξακριβωθεί η πρόθεση για εφαρμογή της οδηγίας, η υποχρέωση ερμηνείας των εθνικών διατάξεων υπό το φως της οδηγίας γεννάται μόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο.

26. Είναι αληθές ότι με τη σκέψη 15 της αποφάσεως 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Συλλογή 1987, σ. 3969), το Δικαστήριο έκρινε ότι:

«Ως προς το τρίτο ερώτημα (που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο στην εν λόγω υπόθεση), που αφορά τα όρια που μπορεί να θέσει το κοινοτικό δίκαιο στην υποχρέωση ή στην ευχέρεια του εθνικού δικαστή να ερμη-

νεύει τους κανόνες του εθνικού του δικαίου υπό το φως της οδηγίας, αυτό το πρόβλημα δεν τίθεται κατά διαφορετικό τρόπο ανάλογα με το αν παρήλθε ή όχι η προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο.»

Εντούτοις, πρέπει να αναφερθεί ότι το Δικαστήριο είχε απαντήσει στο εν λόγω τρίτο ερώτημα δηλώνοντας ότι, παρ' όλον ότι το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται να ερμηνεύει την εθνική νομοθεσία με τρόπο που να επιτυγχάνεται το αποτέλεσμα που επιδιώκει η οδηγία, μια οδηγία δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα, αυτή καθ' αυτή, τον καθορισμό της ποινικής ευθύνης των ιδιωτών: βλ. τη σκέψη 14 της αποφάσεως. Είναι σαφές ότι ο περιορισμός αυτός της υποχρεώσεως ερμηνείας του εθνικού δικαστηρίου ισχύει είτε έχει λήξει είτε όχι η ταχθείσα για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο προθεσμία. Αντιθέτως, δεν μου φαίνεται ότι το Δικαστήριο είχε την πρόθεση να αποφανθεί ότι η λήξη της προθεσίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο δεν θα μπορούσε ποτέ να επηρεάσει την έκταση της υποχρεώσεως του εθνικού δικαστηρίου να ερμηνεύει εθνικές διατάξεις υπό το φως μιας οδηγίας.

27. Κατόπιν αυτού, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η απόφαση 88/408 μπορεί να έχει άμεσο αποτέλεσμα μόνο μετά την παρέλευση της περιόδου που καθορίζεται από το άρθρο 11 της αποφάσεως, είτε έχουν ληφθεί είτε όχι ορισμένα μέτρα για τη μεταφορά της αποφάσεως στο εθνικό δίκαιο πριν από την παρέλευση της εν λόγω περιόδου· πάντως, ακόμη και πριν από την παρέλευση της περιόδου αυτής, κάθε εθνική νομοθετική διάταξη αποσκοπούσα στην εφαρμογή της αποφάσεως πρέπει να ερμηνεύεται, όσο είναι δυνατό, κατά τρόπο που να επιτυγχάνεται το αποτέλεσμα που επιδιώκεται από την απόφαση.

Το τρίτο ερώτημα

28. Πρέπει να υπομνηστεί ότι τα επίδικα τέλη εισπράχθηκαν κατ' εφαρμογή κανονιστικής αποφάσεως που εξέδωσε το ομόσπονδο κράτος του Schleswig-Holstein, με την οποία καθορίζονται συντελεστές που υπερβαίνουν τα κατ' αποκοπήν ποσά που προβλέπονται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408. Κατά την προσφεύγουσα, μόνο η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, ως αντιπαρατιθέμενη προς τις αρχές των μεμονωμένων Länder, έχει το δικαίωμα να παρεκκλίνει από τα κατ' αποκοπήν επίπεδα των τελών που χορηγούνται από το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως. Η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί αντιθέτως ότι ο καθορισμός των τελών από τα μεμονωμένα Länder είναι ο καταλληλότερος τρόπος προκειμένου να διασφαλιστεί, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, ότι τα τέλη αντιστοιχούν στο πραγματικό κόστος επιθεωρήσεως. Επομένως, κατά την άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως, η Γερμανία δικαιούται να αναθέτει στις αρχές του Schleswig-Holstein την εξουσία της για παρέκκλιση από τα κατ' αποκοπήν επίπεδα των τελών.

29. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ένα κράτος μέλος είναι ελεύθερο, κατ' αρχήν, κατά την εφαρμογή κοινοτικής νομοθεσίας, να αναθέτει τις εξουσίες του σε τοπικές αρχές. Επομένως, ένα κράτος μέλος είναι ελεύθερο να εφαρμόζει την κοινοτική νομοθεσία με μέτρα ληφθέντα από τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές, αρκεί η κατανομή αυτή των εξουσιών να συμβιβάζεται με την ορθή εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων: βλ. τις αποφάσεις 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 12), και 227/85 έως 230/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1988, σ. 1, σκέψη 9).

30. Κατά τη γνώμη μου, δεν υπάρχει τίποτε στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως που να υποδηλοί ότι τα κράτη μέλη εμποδίζονται από του να αναθέτουν σε τοπικές ή περιφερειακές αρχές την εξουσία

παρεκκλίσεως από τα κατ' αποκοπήν επίπεδα τελών που καθορίζονται από το άρθρο 2, παράγραφος 1. Επιπλέον, προκύπτει σαφώς από τις διατυπωθείσες στο παράρτημα της αποφάσεως αρχές ότι τα κράτη μέλη δικαιούνται να μειώνουν τα κατ' αποκοπήν επίπεδα των τελών και «γενικά» και «για μια συγκεκριμένη εγκατάσταση»: βλ. το σημείο 1, στοιχεία α' και β', του παραρτήματος. Αυτό υποδηλοί ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προσαρμόζουν τα επίπεδα των τελών στις προϋποθέσεις που ισχύουν σε δεδομένη εγκατάσταση ή να καθορίζουν τα επίπεδα που αντιστοιχούν στο μέσο κόστος ορισμένου αριθμού εγκαταστάσεων, για παράδειγμα αυτών συγκεκριμένης περιοχής ή περιφερείας. Αν και το σημείο 2 του παραρτήματος, το οποίο αναφέρεται στις *αυξήσεις* των κατ' αποκοπήν επιπέδων των τελών, δεν αναφέρει ρητώς την περίπτωση «γενικής αυξήσεως», δεν βλέπω κάποιο λόγο για τον οποίο οι αυξήσεις και οι μειώσεις να διέπονται από διαφορετικές αρχές. Και στις δύο περιπτώσεις, η αρχή είναι ότι κάθε παρέκκλιση σε σχέση προς τα κατ' αποκοπήν επίπεδα πρέπει να δικαιολογείται λόγω αποτιμήσεως του πραγματικού κόστους επιθεωρήσεως, το οποίο υπολογίζεται είτε ως προς δεδομένη εγκατάσταση είτε ως μέσος όρος για ομάδα εγκαταστάσεων που λειτουργούν υπό συγκρίσιμες συνθήκες. Θεωρείται, σαφώς, ότι αυτός ο μέσος όρος μπορεί να υπολογίζεται για δεδομένη περιοχή ή περιφέρεια καθώς επίσης και για ένα κράτος μέλος στο σύνολό του.

31. Επομένως, θεωρώ ότι η εξουσία παρεκκλίσεως από τα κατ' αποκοπήν επίπεδα των τελών που καθορίζονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, μπορεί να ασκείται στο τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο εξίσου καλά όπως και στο εθνικό επίπεδο. Η ερμηνεία αυτή επικυρώνεται με το άρθρο 5, παράγραφος 1, της αποφάσεως, κατά το οποίο

«Το ποσό που αναφέρεται στο άρθρο 2 αντικαθιστά κάθε άλλη υγειονομική φορολογική επιβάρυνση ή τέλος που εισπράττεται από τις εθνικές, περιφερειακές, δημοτικές ή κοινοτικές αρχές των κρατών μελών (...)»

Επομένως, η εξουσία μπορεί να ασκείται από μια τοπική ή περιφερειακή αρχή, η οποία καθορίζει τα τέλη ως προς δεδομένο σφαγείο ή προς διάφορες κατηγορίες εγκαταστάσεων ή η οποία καθορίζει κατ' αποκοπή τέλος για όλες τις εγκαταστάσεις της οικείας περιοχής ή περιφερείας.

Πρόταση

32. Επομένως, έχω τη γνώμη ότι στα υποβληθέντα από το Verwaltungsgericht ερωτήματα πρέπει να δοθεί η εξής απάντηση:

«1) Ένας ιδιώτης μπορεί να επικαλείται το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408/ΕΟΚ του Συμβουλίου ενώπιον εθνικού δικαστηρίου έναντι κράτους μέλους το οποίο δεν άσκησε ορθώς τη διακριτική του ευχέρεια σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως, αλλά μπορεί να το επικαλείται κατ' αυτόν τον τρόπο μόνο για περίοδο προγενέστερη της ημερομηνίας που καθορίζεται από το άρθρο 11 της αποφάσεως.

2) Ένα κράτος μέλος μπορεί να κατανέμει την άσκηση των εξουσιών που του αναθέτει το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως στις περιφερειακές ή τοπικές αρχές του.»