ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ PHILIPPE LÉGER

της 18ης Μαρτίου 1999 *

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Γερμανία) καλεί το Δικαστήριο να ερμηνεύσει ορισμένες κοινοτικές διατάξεις που αφορούν την εναρμόνιση των εισπρακτέων τελών για υγειονομικές επιθεωρήσεις στα σφαγεία. Ζητείται ιδίως από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν ορισμένες διατάξεις 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 [1], όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 93/118/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1993 [2] (στο εξής: οδηγία), οι οποίες δεν μεταφέρθηκαν εμπροθέσμως στην εσωτερική έννομη τάξη, παράγουν άμεσα αποτελέσματα.

Η σχετική κοινοτική νομοθεσία

2. Ο σκοπός της οδηγίας συνίσταται στην εναρμόνιση των κανόνων που αφορούν τη χρηματοδότηση των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων στα σφαγεία [3] και στον αποκλεισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που προκύπτουν από μείωση ή κατάργηση τελών [4] που εισπράττονται για τους ως άνω ελέγχους και επιθεωρήσεις.

3. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την είσπραξη κοινοτικού τέλους για τα έξοδα που προκύπτουν από τις υγειονομικές επιθεωρήσεις και ελέγχους των κρεάτων τα οποία αφορούν διάφορες κοινοτικές οδηγίες.

4. Η παράγραφος 2 της ίδιας αυτής διατάξεως ορίζει το τι καλύπτουν τα έξοδα αυτά. Έτσι, προβλέπεται ότι: «Τα τέλη που αναφέρονται στην παράγραφο 1 ορίζονται κατά τρόπο ώστε να καλύπτουν το κόστος που βαρύνει την αρμόδια αρχή:

— για τους μισθούς, συμπεριλαμβανομένων των δαπανών κοινωνικής προνοίας,

— για τα διοικητικά έξοδα στα οποία μπορούν να προστίθενται τα έξοδα για τη διαρκή κατάρτιση των επιθεωρητών

για την εκτέλεση των ελέγχων και επιθεωρήσεων της παραγράφου 1».

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 32, σ. 14.

2 — ΕΕ L 340, σ. 15.

3 — Τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας.

4 — Έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας.

5. Το ύψος των εξόδων αυτών καθορίζεται ακριβώς στο σημείο 1 του κεφαλαίου Ι του παραρτήματος του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας και κυμαίνεται, ιδίως, ανάλογα με το είδος του ζώου, την ηλικία του και το βάρος του.

Οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται προς τούτο μπορούν να είναι (...) οι εξής:

(...)

6. Το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας προβλέπει, επιπλέον, ότι: «Τα κράτη μέλη μπορούν να εισπράττουν ποσό ανώτερο από το επίπεδο των κοινοτικών τελών, υπό την προϋπόθεση ότι το συνολικό τέλος που εισπράττεται από κάθε κράτος μέλος δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεώρησης.»

β) ή να εισπράττουν ειδικό τέλος, βάσει του πραγματικού κόστους.»

8. Οι διατάξεις αυτές τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1994 (άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας).

7. Το σημείο 4 του κεφαλαίου Ι του παραρτήματος του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας καθορίζει τις διάφορες περιπτώσεις στις οποίες ένα κράτος μπορεί να ορίσει τέλη υψηλότερα από το κατ' αποκοπήν ποσό. Το σημείο αυτό έχει ως εξής:

Η σχετική εθνική νομοθεσία

«Για να καλύπτουν υψηλότερο κόστος, τα κράτη μέλη μπορούν:

α) να αυξάνουν, για μια συγκεκριμένη εγκατάσταση, τα κατ' αποκοπήν ποσά που προβλέπονται στα σημεία 1 και 2, στοιχείο α'.

9. Ο Fleischhygienegesetz (νόμος περί της υγιεινής των κρεάτων), της 18ης Δεκεμβρίου 1992 [5], ως ίσχυε κατά τον χρόνο εκδόσεως των προσβαλλομένων αποφάσεων στην υπόθεση της κύριας δίκης [6], ορίζει, στο άρθρο του 24, παράγραφος 1, ότι οι πράξεις για τις οποίες εισπράττεται το τέλος καθορίζονται από το δίκαιο των ομοσπόνδων κρατών και ότι το τέλος υπολογίζεται «σύμφωνα με την οδηγία 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), και

5 — BGBl. I, σ. 2022, στο εξής: FIHG.

6 — Βλ. σημείο 14 των παρουσών προτάσεων.

σύμφωνα με τις νομικές πράξεις που εκδίδουν τα όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας βάσει της οδηγίας αυτής (...)» (παράγραφος 2 της ίδιας διατάξεως).

10. Ο Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes (βαυαρικός νόμος περί εφαρμογής του νόμου περί της υγιεινής των κρεάτων, στο εξής: AGFlHG), της 24ης Αυγούστου 1990 [7], που αποτελεί το δίκαιο του ομοσπόνδου κράτους που εμπλέκεται στην υπόθεση της κύριας δίκης, παρέχει, μεταξύ άλλων, στις Landkreise (περιφέρειες) την αρμοδιότητα να καθορίζουν με την έκδοση κανονισμών τις πράξεις για τις οποίες εισπράττεται το τέλος στο έδαφός τους. Με βάση την εξουσιοδότηση αυτή, η Landkreis Rottal-Inn, αρμόδιος οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως, εξέδωσε τη Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen im Vollzug fleischhygienischer Vorschriften (κανονιστική πράξη περί της εισπράξεως διαφόρων τελών και εξόδων για τις διοικητικές πράξεις που διενεργούνται στο πλαίσιο της εκτελέσεως των διατάξεων περί υγιεινής των κρεάτων) της 20ής Αυγούστου 1997 [8] (στο εξής: Satzung), η οποία τέθηκε σε ισχύ αναδρομικώς από 1ης Ιανουαρίου 1994 και συνιστά τη νομική βάση των προσβαλλομένων αποφάσεων.

11. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, του AGFlHG, οι αρμόδιες αρχές του οικείου ομοσπόνδου κράτους φέρουν τα έξοδα που συνεπάγεται η εκτέλεση των καθηκόντων που τους ανατίθενται, ιδίως, όταν οι εν λόγω οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως εκμεταλλεύονται τις υπηρεσίες κτηνιατρικού ελέγχου.

12. Ωστόσο, στο πλαίσιο των εξουσιών που τους παρέχονται ως ανωτέρω, οι εν λόγω οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως υποχρεούνται να τηρούν ορισμένα προκαθορισμένα κριτήρια. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, του AGFlHG, καθορίζουν «με κανονισμό, κατά τρόπο ενιαίο για το έδαφός τους, τις πράξεις για τις οποίες εισπράττεται τέλος υπό την έννοια του άρθρου 24, παράγραφος 1, του FlHG, καθώς και, κατά τρόπο ενιαίο για το έδαφός τους και χωριστά από τα τέλη που αφορούν τη χρήση σφαγείων, τα προς κάλυψη του κόστους τέλη σύμφωνα με το άρθρο 24, παράγραφος 2, του FlHG».

13. Οι διάφορες πράξεις για τις οποίες εισπράττεται το τέλος απαριθμούνται στη Satzung.

Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία

14. Ο A. Feyrer, ο οποίος είναι κρεοπώλης και ασκεί τη δραστηριότητά του στην περιφέρεια της Landkreis Rottal-Inn και ο οποίος προβαίνει ο ίδιος στη σφαγή των ζώων, αμφισβητεί το ύψος των τελών που του επιβλήθηκαν κατόπιν των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων των κρεάτων που διενεργήθηκαν από τις αρμόδιες αρχές το 1995.

7 — *GVBl.* I, σ. 336.

8 — *Abl. des Landkreises Rottal-Inn* 1997, σ. 123.

15. Κατ' αυτόν, οι εν λόγω αρχές δεν μπορούν να του επιβάλουν την καταβολή τέλους υψηλότερου από εκείνο που προβλέπεται κατ' αποκοπήν στο σημείο 1 του παραρτήματος του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας. Ωστόσο, δεν αμφισβητεί ότι τα τέλη που του επιβλήθηκαν αντιστοιχούν στο πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεωρήσεως στα οποία υποβλήθηκε η Landkreis Rottal-Inn.

16. Η Landkreis Rottal-Inn φρονεί ότι ο σκοπός της οδηγίας δεν συνίσταται στην εναρμόνιση του ύψους των τελών και ότι επιτρέπεται αντιθέτως στα κράτη μέλη να εισπράττουν τέλη ύψους μεγαλύτερου από τα κατ' αποκοπήν ποσά όταν τα τελευταία αυτά ποσά είναι κατώτερα του κόστους των πραγματικών εξόδων στα οποία υποβλήθηκαν οι υπηρεσίες κτηνιατρικού ελέγχου.

17. Κατά της αποφάσεως που εξέδωσε το Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg, εθνικό δικαστήριο στο οποίο υποβλήθηκε σε πρώτο βαθμό η ως άνω διαφορά, η Landkreis Rottal-Inn άσκησε έφεση ενώπιον του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, το οποίο διερωτάται αν η απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Νοεμβρίου 1992, C-156/91, Hansa Fleisch Ernst Mundt [9], μπορεί να ισχύσει στη συγκεκριμένη περίπτωση. Επ' ευκαιρία της αποφάσεως αυτής, το Δικαστήριο είχε ερωτηθεί αν το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουνίου 1988, σχετικά με το ύψος των τελών που πρέπει να εισπράττονται για τις υγειονομικές επιθεωρήσεις και ελέγχους των νωπών κρεάτων σύμφωνα με την οδηγία 85/73 [10], που καθόριζε κατ' αποκοπήν ποσά τελών ανά ζωικό είδος, ήταν ανεπιφύλακτο και επαρκώς ακριβές.

18. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι: «Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408 (...) μπορεί να το επικαλεστεί ιδιώτης κατά κράτους μέλους προκειμένου να αντιταχθεί στην είσπραξη τελών υψηλοτέρου ποσού από αυτό που προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη, οσάκις δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις από τις οποίες το άρθρο 2, παράγραφος 2, της εν λόγω διατάξεως εξαρτά τη δυνατότητα αυξήσεως του ποσού των τελών που καθορίζεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1. Πάντως, επίκληση του άρθρου 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408 μπορεί να γίνει μόνο κατά των αποφάσεων περί εισπράξεως των τελών που εκδόθηκαν μετά τη λήξη της προθεσμίας του άρθρου 11 της εν λόγω αποφάσεως» [11].

19. Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι το κείμενο των διατάξεων που αφορούν την ευχέρεια των κρατών μελών να παρεκκλίνουν με αύξηση των κατ' αποκοπήν καθορισθέντων ποσών τροποποιήθηκε με την οδηγία 93/118. Τούτο ισχύει ιδίως για την περίπτωση του σημείου 4, στοιχείο β', του παραρτήματος του άρθρου της 2, παράγραφος 1.

20. Το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, έχοντας αμφιβολίες ως προς το περιεχόμενο της προπαρατεθείσας αποφάσεως Hansa Fleisch Ernst Mundt, καθώς και ως προς την ερμηνεία των νέων διατάξεων της οδηγίας 93/118, που χρησιμεύουν άμεσα για τη λύση της διαφοράς που του υποβλήθηκε, διέταξε

9 — Συλλογή 1992, σ. I-5567.
10 — ΕΕ L 194, σ. 24.
11 — Σημείο 1 του διατακτικού.

την αναστολή της διαδικασίας για να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Μπορεί ένας ιδιώτης να αρνηθεί την καταβολή υψηλοτέρων τελών από τα κατ' αποκοπήν ποσά του σημείου 1 του παραρτήματος στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/73/ΕΟΚ του Συμβουλίου, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 93/118/ΕΚ του Συμβουλίου, όταν το κράτος μέλος δεν έχει μεταφέρει στο εσωτερικό του δίκαιο την οδηγία 93/118/ΕΚ εντός της ταχθείσας προθεσμίας;

2) Μπορεί ένα κράτος μέλος, άνευ ετέρου, επικαλούμενο το σημείο 4, στοιχείο β, του παραρτήματος στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/73/ΕΟΚ του Συμβουλίου, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 93/118/ΕΚ, να εισπράττει υψηλότερα τέλη από τα κατ' αποκοπήν ποσά, εφ' όσον τα εισπραττόμενα τέλη δεν υπερβαίνουν το πραγματικό κόστος των πραγματοποιηθέντων εξόδων;

3) Εξαρτάται το δικαίωμα των κρατών μελών προς είσπραξη υψηλότερου ποσού από τα κοινοτικά τέλη σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 85/73/ΕΟΚ του Συμβουλίου, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 93/118/ΕΚ, από το συνολικό τέλος που εισπράττεται από κάθε κράτος μέλος και από το πραγματικό κόστος των συνολικών εξόδων επιθεωρήσεως σε κάθε κράτος μέλος ή αρκεί, όταν το κράτος μέλος έχει παραχωρήσει στις δημοτικές ή κοινοτικές αρχές το δικαίωμα εισπράξεως των τελών, το ότι το εισπραττόμενο από τις αρχές αυτές συνολικό τέλος δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των επιθεωρήσεων των εν λόγω αρχών;»

Απαντήσεις στα ερωτήματα

Το πρώτο και το δεύτερο ερώτημα

21. Με τα δύο πρώτα ερωτήματα που πρέπει να εξεταστούν μαζί, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η απάντηση που έδωσε το Δικαστήριο στο ερώτημα σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408, επ' ευκαιρία της προπαρατεθείσας αποφάσεως του Hansa Fleisch Ernst Mundt, πρέπει να είναι η ίδια από της ενάρξεως της ισχύος της οδηγίας 93/118 και ειδικότερα του άρθρου της 2, παράγραφος 1, και του σημείου 4, στοιχείο β', του παραρτήματός του. Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο ερωτάται αν ένας ιδιώτης μπορεί, ελλείψει εμπρόθεσμης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, να επικαλεστεί ευθέως τα αποτελέσματα της διατάξεως αυτής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων για να αντιταχθεί στην είσπραξη εκ μέρους των υπηρεσιών κράτους μέλους, που του ζητούν την καταβολή, τελών ποσού μεγαλύτερου από τα κατ' αποκοπήν ποσά που προβλέπει η οδηγία, στην περίπτωση κατά την οποία, αφενός, το ύψος των απαιτουμένων εξόδων δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των εξόδων στα οποία υποβλήθηκαν οι υπηρεσίες κτηνιατρικού ελέγχου και, αφετέρου, η ευχέρεια παρεκκλίσεως με αύξηση του κατ' αποκοπήν ποσού του τέλους παρέχεται ελεύθερα στα

κράτη μέλη χωρίς να χρειάζεται να δικαιολογήσουν εκ των προτέρων την τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων.

22. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, θεωρώ ότι είναι απαραίτητο να σχολιαστεί η λύση που το Δικαστήριο υιοθέτησε επ' ευκαιρία της προπαρατεθείσας αποφάσεως Hansa Fleisch Ernst Mundt.

23. Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως εκείνης ήσαν παρόμοια με τα περιστατικά της υπό κρίση υποθέσεως. Μια εταιρία, η Hansa Fleisch Ernst Mundt, που εκμεταλλευόταν ένα σφαγείο, είχε υποβληθεί σε κτηνιατρικές επιθεωρήσεις. Δεδομένου ότι το τέλος που της ζητήθηκε να καταβάλει σύμφωνα με την ισχύουσα κανονιστική ρύθμιση του οικείου ομόσπονδου κράτους ήταν υψηλότερο από τα κατ' αποκοπήν ποσά που προβλέπονται στην κοινοτική νομοθεσία που δεν ίσχυε ακόμη κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών [12], η εταιρία Hansa Fleisch Ernst Mundt υπέβαλε ενστάσεις κατά των εκδοθεισών αποφάσεων περί εισπράξεως των τελών, ισχυριζόμενη ότι ήσαν παράνομες με το αιτιολογικό ότι, μεταξύ άλλων, τα επιβληθέντα τέλη ήσαν υψηλότερα από εκείνα που προβλέπονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408, της οποίας η προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο δεν είχε ακόμη παρέλθει.

24. Το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι ο ιδιώτης μπορεί να επικαλείται ευθέως ενώπιον των δικαστηρίων την εφαρμογή κανόνων που του παρέχουν δικαιώματα, αλλά του επιβάλλουν και υποχρεώσεις, διότι «δεν θα συμβιβαζόταν προς το δεσμευτικό αποτέλεσμα, που το άρθρο 189 της Συνθήκης αναγνωρίζει στην (...) [οδηγία], ο κατ' αρχήν αποκλεισμός της δυνατότητας των προσώπων, που η [οδηγία] αφορά, να επικαλούνται την προβλεπομένη από αυτήν υποχρέωση» [13].

25. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του, το Δικαστήριο τόνισε ότι «μπορεί να γίνει επίκληση κατά κράτους μέλους διατάξεως (...) [οδηγίας] απευθυνομένης στο εν λόγω κράτος μέλος, οσάκις η εν λόγω διάταξη επιβάλλει στον αποδέκτη της *ανεπιφύλακτη και επαρκώς σαφή και ακριβή υποχρέωση* (...)» [14].

26. Στο επιχείρημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι «η επιβληθείσα στα κράτη μέλη υποχρέωση να καθορίζουν το ύψος του τέλους στα προβλεπόμενα από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408 επίπεδα δεν αποτελεί ανεπιφύλακτη υποχρέωση, λόγω της δυνατότητας παρεκκλίσεως από τα εν λόγω κατ' αποκοπήν ποσά, η οποία παρέχεται στα κράτη μέλη με το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως» [15], το Δικαστήριο απάντησε ότι «το γεγονός ότι μια απόφαση επιτρέπει στα κράτη μέλη που είναι αποδέκτες της να παρεκκλίνουν από σαφείς και ακριβείς διατάξεις της ιδίας αυτής αποφάσεως δεν είναι δυνατό, καθαυτό, να στερεί τις διατάξεις αυτές του αμέσου αποτελέσματος. Ειδικότερα, αυτές οι διατάξεις μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα οσάκις *η χρήση των κατ' αυτόν τον τρόπο αναγνω-*

12 — Εκράκειτο στην προκειμένη περίπτωση για την οδηγία 85/73 και την απόφαση 88/408.

13 — Προπαρατεθείσα απόφαση Hansa Fleisch Ernst Mundt, σκέψη 12.

14 — Ibidem, σκέψη 13, η υπογράμμιση δική μου.

15 — Ibidem, σκέψη 14.

ριζομένων δυνατοτήτων παρεκκλίσεως υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο (...)» [16].

27. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ωστόσο ότι «η παρασχεθείσα στους ιδιώτες δυνατότητα να επικαλούνται απόφαση κατά των κρατών μελών τα οποία είναι οι αποδέκτες της βασίζεται στον δεσμευτικό χαρακτήρα που η απόφαση έχει έναντι των αποδεκτών της. Συνεπώς, όταν η απόφαση τάσσει στα κράτη μέλη ορισμένη προθεσμία προκειμένου να συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτήν, οι ιδιώτες δεν μπορούν να επικαλεστούν την εν λόγω απόφαση έναντι των κρατών μελών πριν από τη λήξη της εν λόγω προθεσμίας» [17].

28. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε, υπενθυμίζω, ότι: «Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408 (...) μπορεί να το επικαλεστεί ιδιώτης κατά κράτους μέλους προκειμένου να αντιταχθεί στην είσπραξη τελών υψηλοτέρου ποσού από αυτό που προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη, οσάκις δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις από τις οποίες το άρθρο 2, παράγραφος 2, της εν λόγω διατάξεως εξαρτά τη δυνατότητα αυξήσεως του ποσού των τελών που καθορίζεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1. Πάντως, επίκληση του άρθρου 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 88/408 μπορεί να γίνει μόνο κατά των αποφάσεων περί εισπράξεως των τελών που εκδόθηκαν μετά τη λήξη της προθεσμίας του άρθρου 11 της εν λόγω αποφάσεως» [18].

29. Επομένως, το Δικαστήριο δεν αναγνώρισε στον ιδιώτη τη δυνατότητα που ζητούσε να επικαλεστεί ευθέως ενώπιον των αρμόδιων εθνικών δικαστηρίων το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως για να αντιταχθεί στις αποφάσεις περί εισπράξεως του τέλους που εκδόθηκαν πριν από τη λήξη της προθεσμίας που προβλέπει το άρθρο 11 της αποφάσεως αυτής, για τον λόγο και μόνον ότι η προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο δεν είχε ακόμη λήξει. Αντιθέτως, οσάκις *οι παρεκκλίσεις από την αρχή* του κατ' αποκοπήν κοινοτικού τέλους *υπόκεινται στην αυστηρή τήρηση προϋποθέσεων δυναμένων να ελεγχθούν δικαστικώς*, η επίδικη διάταξη μπορεί να έχει άμεσο αποτέλεσμα.

30. Θεωρώ, όπως και η πλειονότητα των παρεμβαινόντων [19], ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις που επιτρέπουν σ' έναν ιδιώτη να το επικαλεστεί ευθέως ενώπιον δικαστηρίου ελλείψει μεταφοράς του νομοθετήματος αυτού στην έννομη τάξη ενός κράτους μέλους. Κατά τη γνώμη μου, από της ενάρξεως της ισχύος της οδηγίας 93/118, η υποχρέωση των κρατών μελών να καθορίζουν το ύψος του τέλους στα ποσά που προβλέπονται στο άρθρο της 2, παράγραφος 1, και στο σημείο 1 του παραρτήματός της δεν είναι πλέον ανεπιφύλακτη, λόγω της πολύ ευρείας δυνατότητας να προβλέπουν τέλη υψηλότερα από το εν λόγω κατ' αποκοπήν ποσό, η

16 — Ibidem, σκέψη 15. η υπογράμμιση δική μου.

17 — Ibidem, σκέψη 20.

18 — Σημείο 1 του διατακτικού.

19 — Πλην του A. Feyrer.

οποία παρέχεται στα κράτη μέλη από το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας και από το σημείο 4, στοιχείο β', του παραρτήματος του άρθρου της 2, παράγραφος 1.

31. Θα συγκρίνω κατωτέρω τα επίμαχα κοινοτικά νομοθετήματα.

32. Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως 88/408, τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν να μειώσουν ή να αυξήσουν μέχρι καλύψεως του πραγματικού κόστους επιθεωρήσεως το ύψος του κοινοτικού τέλους που καθορίζεται κατ' αποκοπήν στην παράγραφο 1, παρά μόνον αν «το μισθολογικό κόστος, η δομή των εγκαταστάσεων και ο λόγος που υφίσταται μεταξύ κτηνιάτρων και επιθεωρητών [απέκλιναν] από τον μέσο κοινοτικό όρο που έχει επιλεγεί για τον υπολογισμό των κατ' αποκοπήν ποσών που καθορίζονται στην παράγραφο 1». Ομοίως, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της ίδιας αυτής παραγράφου 2: «Τα κράτη μέλη προσφεύγουν στις παρεκκλίσεις που προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο, με βάση τις αρχές που απαριθμούνται στο παράρτημα». Το παράρτημα ανέφερε μια σειρά από προϋποθέσεις που έπρεπε να τηρηθούν για να μπορούν τα κράτη να παρεκκλίνουν είτε με αύξηση είτε με μείωση.

33. Από τα ανωτέρω μπορεί να συναχθεί ότι ο κοινοτικός νομοθέτης παρείχε μόνο μικρό περιθώριο εκτιμήσεως στα κράτη μέλη κατά τον καθορισμό του ύψους του τέλους.

34. Από της ενάρξεως της ισχύος της οδηγίας 93/118, η τήρηση προϋποθέσεων απαιτείται μόνο για τις παρεκκλίσεις που συνεπάγονται μείωση, σε σχέση με το κατ' αποκοπήν ποσό που καθορίζει ο κοινοτικός νομοθέτης [20]. Αντιθέτως, όσον αφορά τις παρεκκλίσεις που συνεπάγονται αύξηση, οι προϋποθέσεις αυτές δεν υφίστανται πλέον. Με άλλα λόγια, η οδηγία κατέστησε ελαστικότερες τις προϋποθέσεις εφαρμογής της ευχέρειας εισπράξεως τελών ποσού υψηλότερου από το κατ' αποκοπήν ποσό, την οποία παρείχε μέχρι τότε στα κράτη μέλη η απόφαση 88/408. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας προβλέπει μόνον ότι: «Τα κράτη μέλη μπορούν να εισπράττουν ποσό ανώτερο από το επίπεδο των κοινοτικών τελών, υπό την προϋπόθεση ότι το συνολικό τέλος που εισπράττεται από κάθε κράτος μέλος δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεώρησης». Ομοίως, το σημείο 4 του παραρτήματος του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας διευκρινίζει απλώς ότι: «Για να καλύπτουν υψηλότερο κόστος, τα κράτη μέλη μπορούν (...) β) ή να εισπράττουν ειδικό τέλος, βάσει του πραγματικού κόστους».

35. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται πλέον στην τήρηση προϋποθέσεων για την αύξηση του κατ' αποκοπήν ποσού των τελών που προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, μπορούν να επιλέγουν κατά την κρίση τους είτε το τέλος του κατ' αποκοπήν ποσού που καθορίζει ο κοινοτικός νομοθέτης είτε το ειδικό τέλος υψηλότερου ποσού που καλύπτει τα πραγματικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν οι υπηρεσίες της επιθεώρησης, χωρίς να

20 — Βλ. το σημείο 5, στοιχεία α' και β', του παραρτήματος του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, το οποίο ορίζει τα εξής:
«5) Τα κράτη μέλη των οποίων το μισθολογικό κόστος, η δομή των εγκαταστάσεων και ο λόγος κτηνιάτρων και επιθεωρητών αποκλίνει από τον μέσο κοινοτικό όρο που εφαρμόζεται για τον υπολογισμό των κατ' αποκοπήν ποσών τα οποία ορίζονται στα σημεία 1 και 2, στοιχείο α', μπορούν να παρεκκλίνουν εφαρμόζοντας χαμηλότερο τέλος μέχρι το πραγματικό κόστος επιθεώρησης:
α) γενικά, όταν το κόστος ζωής και το μισθολογικό κόστος παρουσιάζουν ιδιαίτερα σημαντικές διαφορές,
β) για μια συγκεκριμένη εγκατάσταση, όταν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις (...)».

οφείλουν να δικαιολογούν την επιλογή αυτή. Από τα ανωτέρω πρέπει να συναχθεί ότι *η οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη μια εναλλακτική επιλογή:* είτε ένα κοινοτικό τέλος κατ' αποκοπήν ποσού, καθοριζομένου σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας και το σημείο 1 του παραρτήματός του, είτε ειδικό τέλος ποσού καθοριζομένου από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, το οποίο καλύπτει τα πραγματικά έξοδα. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επέλεξε τη δεύτερη δυνατότητα.

36. Πρέπει συνεπώς να συναχθεί το συμπέρασμα ότι, από της ενάρξεως της ισχύος της οδηγίας 93/118, τα πρόσωπα στα οποία επιβάλλεται το τέλος δεν μπορούν να προβάλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων την υποχρέωση των υπηρεσιών του κράτους μέλους τους να τηρούν τα κατ' αποκοπήν ποσά που καθορίζει ο κοινοτικός νομοθέτης, για να αντιταχθούν στην είσπραξη τελών ποσού υψηλότερου από εκείνο που προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας και αντιστοιχούντος στο πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεώρησης. Με άλλα λόγια, το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, από το οποίο τα κράτη μέλη μπορούν εύκολα να παρεκκλίνουν, δεν επιβάλλει στον αποδέκτη του ανεπιφύλακτη υποχρέωση.

37. Αυτή η ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας ενισχύεται αν ληφθεί υπόψη ο σκοπός της οδηγίας.

38. Συγκεκριμένα, ο σκοπός της νομοθεσίας αυτής δεν συνίσταται στην εναρμόνιση του ύψους του τέλους που εισπράττεται για τις υγειονομικές επιθεωρήσεις και ελέγχους των νωπών κρεάτων, αλλά στην εναρμόνιση των κανόνων χρηματοδοτήσεως των ελέγχων αυτών και στην αποφυγή των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Προβλέπεται συνεπώς ένα κατώτατο ποσό, από το οποίο επιτρέπεται παρέκκλιση όταν τα πραγματικά έξοδα των επιθεωρήσεων και ελέγχων αποκλίνουν από τα επίπεδα που καθόρισε ο κοινοτικός νομοθέτης. Τα έξοδα αυτά αντιστοιχούν, μεταξύ άλλων, στο μισθολογικό κόστος που περιλαμβάνει τις κοινωνικοασφαλιστικές επιβαρύνσεις των επιθεωρητών [21]. Αυτό όμως το είδος των εξόδων δεν είναι πανομοιότυπο στο σύνολο του κοινοτικού εδάφους. Ως εκ τούτου, η εναρμόνιση του ύψους του τέλους δεν μπορεί να αποτελεί τον σκοπό της οδηγίας. Αντιθέτως, ο κοινοτικός νομοθέτης, καθορίζοντας τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί για τον καθορισμό του τέλους και τις παραμέτρους οι οποίες πρέπει να ληφθούν υπόψη για τον υπολογισμό του, θεσπίζει ένα μηχανισμό που επιτρέπει να αποφευχθούν οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

39. Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, λόγω του μη ανεπιφύλακτου χαρακτήρα του, δεν μπορεί να παρέχει ευθέως στους υποκείμενους στην καταβολή του τέλους τη δυνατότητα να επικαλούνται την υποχρέωση καταβολής του κατ' αποκοπήν ποσού που προβλέπει, ελλείψει μέτρων εμπρόθεσμης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο, οσάκις το κράτος μέλος καθορίζει τέλος υψηλότερου

21 — Άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας.

ποσού αντιστοιχούντος στο πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεωρήσεως στα οποία υποβλήθηκε η οικεία αρμόδια αρχή.

Το τρίτο ερώτημα

40. Με το τρίτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας έχει την έννοια ότι, στην περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος έχει μεταβιβάσει τις εξουσίες του όσον αφορά την είσπραξη τελών σε δημοτικές ή κοινοτικές αρχές, το «πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεωρήσεως», που διαλαμβάνεται στη διάταξη αυτή, αντιστοιχεί στα έξοδα που πραγματοποιούνται στο σύνολο του κράτους μέλους ή στα έξοδα στα οποία υποβάλλονται οι εν λόγω δημοτικές ή κοινοτικές αρχές. Με άλλα λόγια, ζητείται από το Δικαστήριο να προσδιορίσει σε ποιο γεωγραφικό επίπεδο πρέπει να καθορίζεται το πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεωρήσεως, στην περίπτωση κατά την οποία το κράτος μέλος έχει μεταβιβάσει τις εξουσίες του σε περιφερειακές ή τοπικές αρχές, όπως τούτο συμβαίνει στη Γερμανία.

41. Υπενθυμίζω ότι η διάταξη αυτή ορίζει ότι: «Τα κράτη μέλη μπορούν να εισπράττουν ποσό ανώτερο από το επίπεδο των κοινοτικών τελών, υπό την προϋπόθεση ότι το συνολικό τέλος που εισπράττεται από κάθε κράτος μέλος δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεώρησης.»

42. Κατά τον A. Feyrer, το «πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεωρήσεως» που διαλαμβάνεται στο άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας αντιστοιχεί στα έξοδα που πραγματοποιούνται στο σύνολο του κράτους μέλους, ακόμη και αν το κράτος αυτό έχει μεταβιβάσει την εξουσία εισπράξεως των τελών στις δημοτικές ή κοινοτικές αρχές.

43. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή. Κατά τη γνώμη μου, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό με τα άρθρα 1, παράγραφος 2, και 2, παράγραφος 1, της οδηγίας. Τα άρθρα αυτά προβλέπουν αντιστοίχως ότι: «Τα τέλη (...) ορίζονται κατά τρόπο ώστε να καλύπτουν το κόστος που βαρύνει *την αρμόδια αρχή*:

— για τους μισθούς, συμπεριλαμβανομένων των δαπανών κοινωνικής προνοίας,

— για τα διοικητικά έξοδα στα οποία μπορούν να προστίθενται τα έξοδα για τη διαρκή κατάρτιση των επιθεωρητών

για την εκτέλεση των ελέγχων και επιθεωρήσεων της παραγράφου 1» και ότι: «Για τη χρηματοδότηση των ελέγχων που διενεργούνται από τις *αρμόδιες αρχές* σύμφωνα με τις οδηγίες που αναφέρονται στο άρθρο 1, και μόνο για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη φροντίζουν να εισπράττουν (...) τα κοινοτικά

τέλη, σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που ορίζονται στο παράρτημα (...)» [22].

44. Το Δικαστήριο όμως έχει ήδη κρίνει ότι «κάθε κράτος μέλος είναι ελεύθερο να κατανέμει τις αρμοδιότητες στο εσωτερικό επίπεδο και να θέτει σε εφαρμογή τις πράξεις κοινοτικού δικαίου που δεν είναι απ' ευθείας εφαρμοστέες μέσω μέτρων ληφθέντων από τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές, αρκεί η κατανομή αυτή των αρμοδιοτήτων να καθιστά δυνατή την ορθή εφαρμογή των εν λόγω πράξεων κοινοτικού δικαίου» [23].

45. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος έχει μεταβιβάσει τις εξουσίες του όσον αφορά την είσπραξη του κοινοτικού τέλους που διαλαμβάνεται στο άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας, η «αρμόδια αρχή», υπό την έννοια των άρθρων 1, παράγραφος 2, και 2, παράγραφος 1, της οδηγίας είναι η περιφερειακή ή τοπική αρχή. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, το γεωγραφικό επίπεδο στο οποίο πρέπει να καθορίζεται το πραγματικό κόστος των εξόδων στα οποία υποβάλλονται οι υπηρεσίες της κτηνιατρικής επιθεώρησης, που εκτελούν τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί, είναι ως εκ τούτου το περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και όχι το εθνικό επίπεδο.

46. Επιπλέον, κατά τη γνώμη μου, αυτή καθαυτή η έννοια του «πραγματικού κόστους των εξόδων επιθεωρήσεως» αντίκειται στην ερμηνεία που προτείνει ο A. Feyrer. Αν γίνει, πράγματι, δεκτό ότι το ύψος του τέλους, στην περίπτωση κατά την οποία το κράτος μέλος μεταβιβάζει τις εξουσίες του σε δημοτικές ή κοινοτικές αρχές, υπολογίζεται σε εθνικό επίπεδο, τούτο δεν μπορεί να αντιστοιχεί παρά στον μέσο όρο των συνολικών εξόδων στα οποία υποβλήθηκε κάθε κτηνιατρική υπηρεσία που λειτουργεί στο εθνικό έδαφος και ουδόλως στα πραγματικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η συγκεκριμένη αρμόδια υπηρεσία.

47. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας έχει την έννοια ότι, στην περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος έχει μεταβιβάσει τις εξουσίες του όσον αφορά την είσπραξη τελών σε δημοτικές ή κοινοτικές αρχές, το «πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεωρήσεως» που διαλαμβάνεται στη διάταξη αυτή αντιστοιχεί στο πραγματικό κόστος των εξόδων στα οποία υποβλήθηκαν οι εν λόγω δημοτικές ή κοινοτικές αρχές και όχι στο συνολικό κόστος των εξόδων που πραγματοποιήθηκαν στο κράτος μέλος.

22 — Η υπογράμμιση δική μου.

23 — Προαπαρτεθείσα απόφαση Hansa Fleisch Ernst Mundt, σκέψη 23.

Πρόταση

48. Υπό το φως των προεκτεθεισών παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει τις ακόλουθες απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα που του υπέβαλε το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof:

« 1) Το σημείο 1 του κεφαλαίου Ι του παραρτήματος του άρθρου 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, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 93/118/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1993, δεν είναι επαρκώς ακριβές και ανεπιφύλακτο ώστε να απονέμει ευθέως σε ιδιώτη τη δυνατότητα να επικαλεστεί, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, την υποχρέωση καταβολής του κατ' αποκοπήν ποσού που προβλέπει, ελλείψει μέτρων εμπρόθεσμης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο, προκειμένου να αντιταχθεί στην είσπραξη τελών εκ μέρους των υπηρεσιών κράτους μέλους, οι οποίες του ζητούν την καταβολή τελών ποσού υψηλότερου από τα κατ' αποκοπήν ποσά που προβλέπονται στην οδηγία 93/118, στην περίπτωση κατά την οποία το ποσό των απαιτουμένων τελών δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των εξόδων στα οποία υποβλήθηκαν οι υπηρεσίες της κτηνιατρικής επιθεώρησης. Επιπλέον, σύμφωνα με το σημείο 4, στοιχείο β', του παραρτήματος του άρθρου 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 93/118, η ευχέρεια παρεκκλίσεως από το κατ' αποκοπήν ποσό του τέλους παρέχεται ελεύθερα στα κράτη μέλη, χωρίς να χρειάζεται να αποδεικνύουν την προηγούμενη τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων.

2) Το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 85/73, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 93/118, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, στην περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος έχει μεταβιβάσει τις εξουσίες του όσον αφορά την είσπραξη τελών σε δημοτικές ή κοινοτικές αρχές, το "πραγματικό κόστος των εξόδων επιθεωρήσεως" που διαλαμβάνεται στη διάταξη αυτή αντιστοιχεί στο πραγματικό κόστος των εξόδων στα οποία υποβλήθηκαν οι εν λόγω δημοτικές ή κοινοτικές αρχές και όχι στο συνολικό κόστος των εξόδων που πραγματοποιήθηκαν στο κράτος μέλος.»