JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
18 päivänä maaliskuuta 1999 *

1. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Saksa) pyytää nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan tiettyjä yhteisön oikeuden säännöksiä, jotka koskevat teurastamojen terveystarkastuksista kannettavia maksuja. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään erityisesti ratkaisemaan, onko tuoreen lihan ja siipikarjanlihan terveystarkastusten ja -valvonnan rahoittamisesta 29 päivänä tammikuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/73/ETY, [1] sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.1993 annetulla neuvoston direktiivillä 93/118/EY [2] (jäljempänä direktiivi) tietyillä säännöksillä, joita ei ole täytäntöönpantu säädetyssä määräajassa, välitön oikeusvaikutus.

Asian kannalta merkityksellinen yhteisön oikeus

2. Direktiivillä pyritään yhdenmukaistamaan teurastamojen terveystarkastusten ja -valvonnan rahoitusta koskevat säännökset [3] ja estämään tarkastuksista ja valvonnasta kannettavien maksujen pienentämisestä tai poistamisesta aiheutuva kilpailun vääristyminen. [4]

3. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kannettava yhteisön maksu niiden kustannusten kattamiseksi, jotka aiheutuvat eri yhteisön direktiiveissä säädetyistä lihan terveystarkastuksista ja -valvonnasta.

4. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa määritetään ne kustannukset, jotka maksulla katetaan. Siinä säädetään seuraavaa:

"Edellä 1 kohdassa tarkoitetut maksut vahvistetaan siten, että ne peittävät toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuvat

— palkkakulut, mukaan lukien sosiaalikulut,

— hallinnolliset kustannukset, joihin saattaa liittyä tarvittavasta tarkastajien pysyvästä koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia,

1 kohdassa tarkoitettujen valvonnan ja tarkastusten täytäntöön panemiseksi."

* Alkuperäinen kieli: ranska.
1 — EYVL L 32, s. 14.
2 — EYVL L 340, s. 15.
3 — Direktiivin neljäs perustelukappale.
4 — Direktiivin kuudes perustelukappale.

5. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa liitteessä olevassa I luvun 1 kohdassa säädetään näiden maksujen tarkat määrät, jotka vaihtelevat muun muassa kyseessä olevan eläinrodun ja eläimen iän sekä painon mukaan.

Tätä varten vaadittavia edellytyksiä voivat — — olla seuraavat:

— —

6. Direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetään edelleen seuraavaa:

b) tai kantaa erityisen maksun, joka peittää todelliset kustannukset."

"Jäsenvaltiot voivat kantaa yhteisön maksuja suurempia maksuja, jos kunkin jäsenvaltion kantamien maksujen kokonaismäärä ei ole tarkastusten todellisia kustannuksia suurempi."

8. Nämä säännökset tulivat voimaan 1.1.1994 (direktiivin 3 artiklan 1 kohta).

7. Direktiivin 2 artiklassa tarkoitetussa liitteessä olevan I luvun 4 kohdassa säädetään niistä tilanteista, joissa jäsenvaltio voi periä kiinteitä määriä suurempia maksuja. Tässä kohdassa säädetään seuraavaa:

Asian kannalta merkityksellinen kansallinen oikeus

9. Fleischhygienegesetzin (laki lihahygieniasta; jäljempänä FlHG), sellaisena kuin se oli 18.12.1992 annetussa muodossaan,[5] jota sovellettiin kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan päätöksen tekoajankohtana,[6] 24 §:n 1 momentissa säädetään, että toimenpiteistä, joista kannetaan 1 kohdassa tarkoitettu maksu, säädetään osavaltioiden laissa ja että maksut on laskettava "tuoreen lihan ja siipikarjanlihan terveystarkastusten ja -valvonnan rahoitta-

"Lisääntyneiden kulujen peittämiseksi jäsenvaltiot voivat:

a) korottaa tietyn laitoksen osalta 1 kohdassa ja 2 kohdan a) alakohdassa määrättyjä kiinteitä määriä.

5 — BGBl. I, s. 2022.

6 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 14 kohta.

misesta 29 päivänä tammikuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/73/ETY (EYVL L 32, s. 14) ja Euroopan yhteisöjen toimielinten tämän direktiivin perusteella antamien säädösten mukaisesti. [— —]" (saman säännöksen 2 kohta).

10. Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes -nimisessä laissa (24.8.1990 annettu laki [7] lihahygieniaa koskevan lain täytäntöönpanosta Baijerissa; jäljempänä AGFlHG), jota sovelletaan kansallisessa tuomioistuimessa kyseessä olevassa osavaltiossa, Landkreisit valtuutetaan muun muassa vahvistamaan asetuksella maksuvelvollisuuden perusteet omalla alueellaan. Tämän perusteella Landkreis Rottal-Inn, toimivaltainen alueellinen viranomainen, on 20.8.1997 antanut Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen im Vollzug fleischhygienischer Vorschriften -nimisen [8] asetuksen (asetus lihahygieniaalan säännösten hallinnollisista täytäntöönpanotoimenpiteistä kannettavista maksuista ja palkkioista; jäljempänä Satzung), joka tuli voimaan taannehtivasti 1.1.1994 ja joka on riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta.

11. AGFlHG:n 3 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisen osavaltion toimivaltaiset viranomaiset vastaavat niiden hoidettavaksi annettujen tehtävien suorittamisesta aiheutuvista kustannuksista muun muassa silloin, kun nämä aluehallintoyhteisöt tarjoavat eläinlääkärintarkastuspalveluja.

12. Näillä aluehallintoyhteisöillä on kuitenkin velvollisuus noudattaa edeltäkäsin vahvistettuja perusteita, kun ne käyttävät niille täten annettua toimivaltaa. AGFlHG:n 3 artiklan 2 kohdan mukaan ne määräävät "asetuksella omalla alueellaan yhtenäisesti FlHG:n 24 §:n 1 momentissa tarkoitettujen virkatoimien maksuperusteet sekä vahvistavat omalla alueellaan yhtenäisesti ja teurastamojen käyttömaksuista erotettuina FlHG:n 24 §:n 2 momentissa tarkoitetut kustannukset kattavat maksut".

13. Ne virkatoimet, joista maksu kannetaan, luetellaan Satzungissa.

Tosiseikat ja oikeudenkäynti

14. Feyrer, joka toimii lihakauppiaana Landkreis Rottal-Innin alueella ja joka itse harjoittaa eläinten teurastustoimintaa, on riitauttanut niiden maksujen määrän, joita häneltä vaadittiin toimivaltaisten viranomaisten vuonna 1995 toimittamista lihan terveystarkastuksista ja -valvonnasta.

7 — GVBl. I, s. 336.

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

15. Feyrerin mukaan viranomaiset eivät voi kantaa häneltä sellaisia maksuja, jotka määrältään ylittävät direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa liitteessä olevassa 1 kohdassa vahvistetut kiinteät maksut. Hän ei kuitenkaan ole kiistänyt sitä, että häneltä kannettavat maksut vastaavat Landkreis Rottal-Innille aiheutuneita todellisia tarkastuskustannuksia.

16. Landkreis Rottal-Inn katsoo puolestaan, että direktiivillä ei pyritä maksujen yhdenmukaistamiseen, vaan että jäsenvaltioilla on oikeus kantaa kiinteät maksut ylittäviä maksuja, jos kiinteät maksut alittavat eläinlääkärintarkastuspalveluista aiheutuneet todelliset kustannukset.

17. Landkreis Rottal-Inn on hakenut muutosta ensimmäisenä oikeusasteena asiaa käsitelleen Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburgin tekemään päätökseen Bayerischer Verwaltungsgerichtshofilta, joka pohtii, voidaanko yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Hansa Fleisch Ernst Mundt 10.10.1992 antamaa tuomiota [9] soveltaa nyt esillä olevaan asiaan. Viimeksi mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin, onko tuoreen lihan ja siipikarjanlihan terveystarkastusten ja -valvonnan rahoittamisesta direktiivin 85/73/ETY [10] mukaisesti 15 päivänä kesäkuuta 1988 tehdyn neuvoston päätöksen 88/408/ETY 2 artiklan 1 kohta, jossa säädettiin kutakin eläinlajia koskevien kiinteiden maksujen määrä, ehdoton ja riittävän täsmällinen.

18. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä asiassa, että "yksityinen voi valtiota vastaan vedota päätöksen 88/408/ETY 2 artiklan 1 kohtaan — — riitauttaakseen sellaisten maksujen kantamisen, jotka määrältään ylittävät tässä säännöksessä säädetyn määrän, jos ne edellytykset, jotka tämän päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa asetetaan 2 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen maksujen korottamiselle, eivät täyty. Päätöksen 88/408/ETY 2 artiklan 1 kohtaan voidaan kuitenkin vedota ainoastaan riitautettaessa sellaisia maksumääräyksiä, jotka on annettu päätöksen 11 artiklassa asetetun määräajan päätyttyä". [11]

19. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin toteaa, että säännöksiä, jotka koskevat jäsenvaltioiden oikeutta korottaa säädettyjä kiinteitä määriä, on muutettu direktiivillä 93/118/ETY. Näin on muun muassa menetelty direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa liitteessä olevan 4 kohdan b alakohdan osalta.

20. Koska Bayerischer Verwaltungsgerichtshof on epävarma edellä mainitussa asiassa Hansa Fleisch Ernst Mundt annetun tuomion merkityksestä ja sovellettavuudesta sekä direktiivin 93/118/ETY uusien säännösten tulkinnasta, joilla on välitöntä merkitystä sen käsiteltävänä olevan asian

9 — Asia C-156/91, Kok. 1992, s. I-5567.
10 — EYVL L 194, s. 24.
11 — Tuomiolauselman 1 kohta.

ratkaisun kannalta katsottuna, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Voiko yksityinen oikeussubjekti riitauttaa sellaisten maksujen kantamisen, jotka ovat suurempia kuin neuvoston direktiivin 85/73/ETY 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa liitteessä olevassa 1 kohdassa, sellaisena kuin se on neuvoston direktiivissä 93/118/EY, tarkoitetut kiinteät määrät, jos jäsenvaltio ei ole säädetyssä määräajassa pannut täytäntöön direktiiviä 93/118/EY?

2) Voiko jäsenvaltio ilman lisäedellytyksiä kantaa kiinteitä määriä suurempia maksuja neuvoston direktiivin 85/73/ETY 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa liitteessä olevan 4 kohdan b alakohdan nojalla, sellaisena kuin se on direktiivissä 93/118/EY, kunhan kannetut maksut eivät ylitä todellisia kustannuksia?

3) Riippuuko jäsenvaltion oikeus kantaa neuvoston direktiivin 85/73/ETY 2 artiklan 3 kohdan, sellaisena kuin se on neuvoston direktiivissä 93/118/EY, mukaisia yhteisön maksuja suurempia maksuja tässä jäsenvaltiossa kannettavan maksun kokonaismäärästä ja tälle jäsenvaltiolle aiheutuneiden tarkastuskustannusten kokonaismäärästä, vai riittääkö, että jos jäsenvaltio on siirtänyt oikeuden maksujen kantamiseen kunnallisille viranomaisille, kyseisen kunnallisen viranomaisen kantaman maksun kokonaismäärä ei ylitä tälle viranomaiselle aiheutuneita todellisia tarkastuskustannuksia?"

Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

21. Näillä kahdella ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä, joita on syytä tutkia yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, onko vastauksen, jonka yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Hansa Fleisch Ernst Mundt antamassaan tuomiossa antanut päätöksen 88/408/ETY 2 artiklan 1 kohdan välitöntä oikeusvaikutusta koskevaan kysymykseen, oltava samanlainen direktiivin 93/118/ETY ja etenkin sen 2 artiklan 1 kohdan ja siinä tarkoitetussa liitteessä olevan 4 kohdan b alakohdan voimaantulosta lukien. Yhteisöjen tuomioistuimelta kysytään siis toisin sanoen, voiko yksityinen, jos direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa ei ole täytäntöönpantu säädetyssä määräajassa, vedota tämän säännöksen välittömiin oikeusvaikutuksiin kansallisessa tuomioistuimessa, kun hän riitauttaa jäsenvaltion hallintoviranomaisten toimenpiteet näiden vaatiessa häntä maksamaan maksuja, jotka määrältään ylittävät direktiivissä säädetyt kiinteät maksut, jos vaadittujen maksujen määrä ei ylitä eläinlääkärintarkastuspalveluista

aiheutuvia todellisia kustannuksia, ja kun jäsenvaltioilla on täysi oikeus vapaasti korottaa kiinteän maksun määrää ilman, että niiden tarvitsee ensin osoittaa tiettyjen edellytysten täyttyvän.

22. Jotta tähän kysymykseen voitaisiin vastata, mielestäni on välttämätöntä ottaa kantaa siihen ratkaisuun, jonka yhteisöjen tuomioistuimen on esittänyt edellä mainitussa asiassa Hansa Fleisch Ernst Mundt antamassaan tuomiossa.

23. Tässä tuomiossa käsitellyillä tosiseikoilla on hyvin paljon yhteneväisyyksiä nyt esillä olevan asian tosiseikkojen kanssa. Teurastamotoimintaa harjoittavassa Hansa Fleisch Ernst Mundt -nimisessä yhtiössä oli toimitettu eläinlääkärintarkastuksia. Koska maksu, jota siltä vaadittiin kyseisessä osavaltiossa voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti, ylitti yhteisön lainsäädännössä, joka tosiseikkojen tapahtuma-aikana ei vielä ollut voimassa,[12] säädetyt kiinteät maksut, Hansa Fleisch Ernst Mundt -yhtiö valitti sille lähetetyistä maksumääräyksistä väittäen, että ne olivat lainvastaisia muun muassa siitä syystä, että laskutetut maksut ylittivät päätöksen 88/408/ETY 2 artiklan 1 kohdassa, jonka täytäntöönpanolle asetettu määräaika ei vielä ollut päättynyt, säädetyt maksut.

24. Yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että yksityinen voi tuomioistuimessa vaatia, että sekä niitä oikeusnormeja, joilla hänelle annetaan oikeuksia, että niitä oikeusnormeja, joilla hänelle asetetaan velvollisuuksia, sovelletaan sellaisinaan, sillä se, että asianomaisen henkilön olisi lähtökohtaisesti mahdotonta vedota direktiivissä säädettyyn velvollisuuteen, olisi yhteensoveltumatonta direktiiville perustamissopimuksen 189 artiklassa annetun sitovan oikeusvaikutuksen kanssa.[13]

25. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytäntönsä mukaisesti todennut, että "jäsenvaltiolle osoitetun [direktiivin] — — säännökseen voidaan vedota tätä jäsenvaltiota vastaan, jos kyseisellä säännöksellä asetetaan sen adressaatille *ehdoton ja riittävän selkeä ja tarkka velvollisuus* — — ".[14]

26. Saksan hallituksen perusteluun, jonka mukaan "jäsenvaltioiden velvollisuus vahvistaa maksu päätöksen 88/408/ETY 2 artiklan 1 kohdassa määrätyille tasoille ei ole ehdoton velvollisuus, koska jäsenvaltioille on päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa jätetty mahdollisuus poiketa kyseisistä kiinteistä määristä",[15] yhteisöjen tuomioistuin vastasi, että "vaikka päätöksessä sallitaan sen adressaatteina olevien jäsenvaltioiden poiketa tämän päätöksen selkeistä ja täsmällisistä määräyksistä, tämä ei sinänsä aiheuta sitä, että nämä säännökset menettäisivät välittömän oikeusvaikutuksensa. Tällaisilla määräyksillä voi olla välitön oikeusvaikutus erityisesti silloin, kun *tuomioistuimet voivat*

12 — Tuossa asiassa oli kyse direktiivistä 85/73/ETY ja päätöksestä 88/408/ETY.

13 — Em. asia Hansa Fleisch Ernst Mundt, tuomion 12 kohta.

14 — Em. asia Hansa Fleisch Ernst Mundt, tuomion 13 kohta; kursivointi tässä.

15 — Em. asia Hansa Fleisch Ernst Mundt, tuomion 14 kohta.

valvoa näin annettujen poikkeamismahdollisuuksien käyttämistä — — ".[16]

27. Yhteisöjen tuomioistuin tarkensi kuitenkin seuraavasti: " — — yksityisille annettu mahdollisuus vedota päätökseen sen adressaatteina olevia jäsenvaltioita vastaan perustuu siihen, että päätös sitoo sen adressaatteja. Tästä seuraa, että jos päätöksessä asetetaan jäsenvaltioille tietty määräaika, jonka kuluessa niiden on mukauduttava siitä aiheutuviin velvollisuuksiin, yksityiset eivät voi vedota tähän päätökseen jäsenvaltioita vastaan ennen kyseisen määräajan päättymistä." [17]

28. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin — muistutettakoon vielä kerran — totesi näin: " — — yksityinen voi valtiota vastaan vedota päätöksen 88/408/ETY 2 artiklan 1 kohtaan — — riitauttaakseen sellaisten maksujen kantamisen, jotka määrältään ylittävät tässä säännöksessä säädetyn määrän, jos ne edellytykset, jotka tämän päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa asetetaan 2 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen maksujen korottamiselle, eivät täyty. Päätöksen 88/408/ETY 2 artiklan 1 kohtaan voidaan kuitenkin vedota ainoastaan riitautettaessa sellaisia maksumääräyksiä, jotka on annettu päätöksen 11 artiklassa säädetyn määräajan päätyttyä." [18]

29. Yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi siis myöntämästä tätä vaativalle yksityiselle mahdollisuutta vedota päätöksen 2 artiklan 1 kohtaan sellaisenaan kansallisessa tuomioistuimessa, tämän halutessa riitauttaa ennen tämän päätöksen 11 artiklassa määrätyn määräajan päättymistä annetut maksumääräykset, mutta se ei menetellyt näin siitä syystä, että täytäntöönpanolle varattu määräaika ei vielä ollut päättynyt. Riidanalaisella määräyksellä voi sitä vastoin olla välitön oikeusvaikutus, jos kiinteää yhteisön maksua koskevasta *periaatteesta voidaan poiketa* ainoastaan silloin, kun tuomioistuimet voivat valvoa poikkeamiselle asetettujen edellytysten täyttymistä.

30. Kuten useimmat asianosaiset,[19] katson, että direktiivin 2 artiklan 1 kohta ei enää täytä niitä edellytyksiä, joiden nojalla yksityinen voisi vedota siihen sellaisenaan tuomioistuimessa, kun tätä lainkohtaa ei ole täytäntöönpantu jäsenvaltiossa. Mielestäni jäsenvaltioilla direktiivin 93/118/ETY voimaantulosta lähtien ollut velvollisuus vahvistaa maksut direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa ja siinä tarkoitetussa liitteessä olevassa 1 kohdassa määrätylle tasolle, ei ole enää ehdoton siitä syystä, että jäsenvaltioille on direktiivin 2 artiklan 3 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan liitteessä olevan 4 kohdan b alakohdassa annettu

16 — Em. asia Hansa Fleisch Ernst Mundt, tuomion 15 kohta; kursivointi tässä.

17 — Em. asia Hansa Fleisch Ernst Mundt, tuomion 20 kohta.

18 — Em. asia Hansa Fleisch Ernst Mundt, tuomiolauselman 1 kohta.

19 — Anton Feyreriä lukuun ottamatta.

erittäin laajat mahdollisuudet päättää kyseisen kiinteän määrän ylittävistä maksuista.

31. Vertailkaamme kyseessä olevia yhteisön säädöksiä.

32. Jäsenvaltioilla oli päätöksen 88/408/ETY 2 artiklan 2 kohdan nojalla mahdollisuus alentaa tai korottaa 1 kohdassa määrätyn kiinteän yhteisön maksun määrää tarkastuksen todellisten kustannusten määrään asti ainoastaan, jos "palkkakustannukset, laitosten rakenne sekä eläinlääkäreiden ja tarkastajien välinen suhde eroaa 1 kohdassa vahvistetuista kiinteiden määrien laskemiseen käytettävästä yhteisön keskiarvosta". Tämän saman 2 kohdan toisen alakohdan mukaan "jäsenvaltioiden on otettava huomioon liitteessä luetellut periaatteet, kun ne soveltavat 1 alakohdassa määrättyjä poikkeuksia". Liitteessä määrättiin tietyistä edellytyksistä, joiden oli täytyttävä sekä maksuja korotettaessa että niitä alennettaessa.

33. Tästä oli pääteltävä, että yhteisön lainsäätäjä antoi jäsenvaltiolle ainoastaan vähäisen harkintavallan, kun ne päättivät maksun määrästä.

34. Direktiivin 93/118/ETY tultua voimaan edellytysten täyttymistä vaaditaan ainoastaan silloin, kun yhteisön lainsäätäjän vahvistaman kiinteän maksun määrää alennetaan. [20] Maksujen korotuksille ei sitä vastoin ole enää asetettu edellytyksiä. Toisin sanoen kiinteitä maksuja korkeampien maksujen kantaminen on helpompaa tämän direktiivin kuin päätöksen 88/408/ETY nojalla. Direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa säädetään nimittäin ainoastaan, että "jäsenvaltiot voivat kantaa yhteisön maksuja suurempia maksuja, jos kunkin jäsenvaltion kantamien maksujen kokonaismäärä ei ole tarkastusten todellisia kustannuksia suurempi". Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa liitteessä olevassa 4 kohdassakin todetaan vain, että "lisääntyneiden kulujen peittämiseksi jäsenvaltiot voivat — — b) kantaa erityisen maksun, joka peittää todelliset kustannukset".

35. Koska jäsenvaltioilla ei enää ole velvollisuutta noudattaa kyseisiä edellytyksiä korottaessaan direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädettyjen kiinteiden maksujen määriä, ne voivat siis laillisesti halunsa mukaan valita joko yhteisön lainsäätäjän vahvistaman kiinteän maksun tai tämän

20 — Ks. direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa liitteessä olevan 5 kohdan a ja b alakohta, jossa säädetään seuraavaa:
"5) Jäsenvaltiot, joiden palkkakustannukset, laitosten rakenne sekä eläinlääkäreiden ja tarkastajien välinen suhde eroaa 1 kohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa vahvistetuista kiinteiden määrien laskemiseen käytettävästä yhteisön keskiarvosta, voivat alentaa kiinteitä määriä niin paljon, että ne peittävät tarkastuksen todelliset kustannukset:
a) yleisesti silloin, kun elinkustannukset ja palkkakustannukset poikkeavat huomattavasti;
b) tietyn laitoksen osalta, kun seuraavat edellytykset täyttyvät: — — ".

ylittävän, tosiasialliset tarkastuskustannukset kattavan maksun, eikä niiden tarvitse perustella valintaansa. Tästä on pääteltävä, että *direktiivillä annetaan jäsenvaltioille valintamahdollisuus*, eli ne voivat valita joko direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja siinä tarkoitetussa liitteessä olevan 1 kohdan mukaisesti vahvistetun kiinteämääräisen yhteisön maksun, tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten päättämän suuruisen erityisen maksun, joka peittää todelliset kustannukset. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että Saksan liittotasavalta on säännönmukaisesti valinnut jälkimmäisen mahdollisuuden.

36. Tästä on siis pääteltävä, etteivät maksuvelvolliset enää direktiivin 93/118/ETY voimaantulon jälkeen voi vedota siihen, että kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus noudattaa yhteisön lainsäätäjän vahvistamia kiinteitä määriä, kun nämä maksuvelvolliset riitauttavat sellaisen maksun, joka ylittää direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetyn maksun, mutta vastaa todellisia tarkastuskustannuksia. Toisin sanoen direktiivin 2 artiklan 1 kohdalla, josta jäsenvaltiot voivat helposti poiketa, ei aseteta sen adressaatille ehdotonta velvollisuutta.

37. Direktiivin tarkoitus tukee tätä sen 2 artiklan 1 kohtaa koskevaa tulkintaa.

38. Tällä säädöksellä ei nimittäin pyritä yhdenmukaistamaan tuoreen lihan terveystarkastuksista ja -valvonnasta kannettavia maksuja, vaan tämän valvonnan rahoittamista koskevat säännöt, minkä lisäksi sillä pyritään estämään kilpailun vääristyminen. Näin ollen on säädetty vähimmäismäärästä, josta voidaan poiketa, jos todelliset tarkastus- ja valvontakustannukset eroavat yhteisön lainsäätäjän vahvistamista määristä. Näihin kustannuksiin sisältyvät muun muassa palkkakulut, mukaan lukien tarkastajien sosiaalikulut. [21] Tämäntyyppiset kustannukset eivät ole yhtä suuria koko yhteisön alueella. Tästä syystä maksun määrän yhdenmukaistaminen ei voi olla direktiivin tavoitteena. Sitä vastoin määräämällä siitä, millaista menettelyä maksua vahvistettaessa on noudatettava ja mitä tekijöitä maksun laskennassa on otettava huomioon, yhteisön lainsäätäjä antaa käytettäväksi keinot, joiden avulla kilpailun vääristyminen voidaan estää.

39. Edellä olevasta seuraa, että kun direktiiviä ei ole täytäntöönpantu säädetyssä määräajassa, sen 2 artiklan 1 kohdalla ei sen ehdollisuuden vuoksi sellaisenaan voida antaa maksuvelvollisille mahdollisuutta vedota velvollisuuteen maksaa siinä säädetty kiinteä määrä, jos jäsenvaltio vahvistaa korkeamman maksun, joka vastaa

21 — Direktiivin 1 artiklan 2 kohta.

kyseiselle toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuneita todellisia tarkastuskustannuksia.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

40. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko direktiivin 2 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että jos jäsenvaltio on siirtänyt maksunkanto-oikeuden kunnallisille viranomaisille, tässä säännöksessä mainituilla todellisilla tarkastuskustannuksilla tarkoitetaan koko jäsenvaltion alueella aiheutuneita kustannuksia, vai siten, että niillä tarkoitetaan kyseisille kunnallisille viranomaisille aiheutuneita kustannuksia. Yhteisöjen tuomioistuimelta kysytään toisin sanoen, millä maantieteellisellä alueella todellisista tarkastuskustannuksista on päätettävä, jos jäsenvaltio on siirtänyt toimivaltaansa alueellisille tai paikallisille viranomaisille, kuten Saksassa on tapahtunut.

41. Muistutettakoon, että tässä säännöksessä säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltiot voivat kantaa yhteisön maksuja suurempia maksuja, jos kunkin jäsenvaltion kantamien maksujen kokonaismäärä ei ole tarkastusten todellisia kustannuksia suurempi".

42. Feyrerin mukaan direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa mainituilla "todellisilla tarkastuskustannuksilla" tarkoitetaan koko jäsenvaltion alueella aiheutuneita kustannuksia, jos tämä valtio on siirtänyt maksunkanto-oikeuden kunnallisille viranomaisille.

43. En ole samaa mieltä. Katson, että tätä säännöstä on luettava yhdessä direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan kanssa. Näissä säännöksissä säädetään, että " — — maksut vahvistetaan siten, että ne peittävät *toimivaltaiselle viranomaiselle* aiheutuvat palkkakulut, mukaan lukien sosiaalikulut, hallinnolliset kustannukset, joihin saattaa liittyä tarvittavasta tarkastajien pysyvästä koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia 1 kohdassa tarkoitettujen valvonnan ja tarkastusten täytäntöön panemiseksi" ja että "*toimivaltaisten viranomaisten* 1 artiklassa tarkoitettujen direktiivien mukaisesti toteuttaman valvonnan rahoittamiseksi ja yksinomaan tätä varten jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että — — yhteisön maksut kannetaan

liitteessä esitettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti — — ".[22]

44. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että "jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus päättää vapaasti valtion sisäisestä toimivallan jaosta ja panna yhteisön oikeussäännökset, jotka eivät ole välittömästi sovellettavia, täytäntöön alueellisten tai paikallisten viranomaisten toimenpitein, kunhan tämä toimivallan jako sallii kyseisten yhteisön oikeussäännösten asianmukaisen täytäntöönpanon".[23]

45. Tästä seuraa, että jos jäsenvaltio on siirtänyt kunnallisille viranomaisille oikeuden kantaa direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut maksut, direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa ja 2 artiklan 1 kohdassa mainitulla "toimivaltaisella viranomaisella" tarkoitetaan alueellista tai paikallista viranomaista. Näiden säännösten mukaan tehtäviään hoitavien eläinlääkintäviranomaisten tarkastuksista aiheutuvista todellisista kustannuksista on päätettävä alueellisella tai paikallisella, ei kansallisella tasolla.

46. Lisäksi Feyrerin ehdottama tulkinta on mielestäni käsitteen "todelliset tarkastuskustannukset" vastainen. Jos yhteisöjen tuomioistuin nimittäin hyväksyisi sen, että maksun määrä siinä tapauksessa, että jäsenvaltio on siirtänyt toimivaltansa kunnallisille viranomaisille, laskettaisiin kansallisella tasolla, päädyttäisiin tällöin ainoastaan kansallisella alueella harjoitetun eläinlääkintätoimen aiheuttamien kokonaiskustannusten keskiarvoon eikä kyseiselle toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuneisiin todellisiin kustannuksiin.

47. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että jos jäsenvaltio on siirtänyt maksunkantooikeutensa kunnallisille viranomaisille, tässä säännöksessä mainituilla "todellisilla tarkastuskustannuksilla" tarkoitetaan kyseisille kunnallisille viranomaisille aiheutuneita todellisia kustannuksia eikä jäsenvaltiossa aiheutuneita kokonaiskustannuksia.

22 — Kursivointi tässä.

23 — Em. asia Hansa Fleisch Ernst Mundt, tuomion 23 kohta.

Ratkaisuehdotus

48. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bayerischer Verwaltungsgerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Tuoreen lihan ja siipikarjanlihan terveystarkastusten ja -valvonnan rahoittamisesta 29 päivänä tammikuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/73/ETY 2 artiklassa tarkoitetussa liitteessä olevan I luvun 1 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna 22.12.1993 annetulla neuvoston direktiivillä 93/118/EY, ei ole riittävän täsmällinen ja ehdoton, jotta yksityisellä, jos tätä säännöstä ei ole täytäntöönpantu säädetyssä määräajassa, olisi suoraan sen perusteella mahdollisuus kansallisissa tuomioistuimissa vedota velvollisuuteen maksaa siinä mainittu kiinteä maksu, kun hän riitauttaa jäsenvaltion hallintoviranomaisten toimenpiteet näiden vaatiessa häntä maksamaan maksuja, jotka määrältään ylittävät direktiivissä 93/118/ETY säädetyt kiinteät maksut, jos vaadittujen maksujen määrä ei ylitä eläinlääkärintarkastuspalveluista aiheutuvia todellisia kustannuksia. Jäsenvaltioilla on lisäksi direktiivin 93/118/ETY 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa liitteessä olevan 4 kohdan b alakohdan mukaisesti oikeus vapaasti poiketa kiinteän maksun määrästä eikä niiden tarvitse etukäteen osoittaa, että tietyt edellytykset täyttyvät.

2) Direktiivin 85/73/ETY 2 artiklan 3 kohtaa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 93/118/ETY, on tulkittava siten, että jos jäsenvaltio on siirtänyt maksunkanto-oikeutensa kunnallisille viranomaisille, tässä säännöksessä mainituilla "todellisilla tarkastuskustannuksilla" tarkoitetaan kyseisille kunnallisille viranomaisille aiheutuneita kustannuksia eikä tässä jäsenvaltiossa aiheutuneita kokonaiskustannuksia.