Κοινότητα πριν από την αποστολή των εμπορευμάτων σε άλλα κράτη μέλη. Κοινές διατάξεις περί επιβολής τελών για υγειονομικούς ελέγχους συμβιβάζονται με τη Συνθήκη υπό την προϋπόθεση ότι υφίσταται η προσήκουσα αναλογία μεταξύ του ύψους των τελών και των εξόδων που πράγματι συνεπάγονται οι έλεγχοι.

2. Ο υγειονομικός έλεγχος των εμπορευμάτων που εισάγονται από τρίτες χώρες εντάσσεται σε διαφορετικό πραγματικό και νομικό πλαίσιο απ' ό,τι ο έλεγχος εμπορευμάτων που προέρχονται από την Κοινότητα. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν απαγορεύεται καταρχήν στα κράτη μέλη να εισπράττουν τέλη για υγειονομικούς ελέγχους, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι υφίσταται η προσήκουσα αναλογία μεταξύ του ύψους των τελών αυτών και των εξόδων που πράγματι συνεπάγονται οι έλεγχοι.

3. Το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων, δικαιολογεί, σε περίπτωση εισαγωγής νωπού κρέατος από τρίτες χώρες, την επιβολή τέλους προς κάλυψη των εξόδων για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής η οποία στηρίζεται στις εθνικές νομοθετικές διατάξεις περί υγειονομικών ελέγχων, υπό την προϋπόθεση ότι υφίσταται σωστή αναλογία μεταξύ του ύψους του τέλους που επιβάλλεται και των εξόδων ελέγχου.

   Η νομιμότητα της επιβολής τέλους υγειονομικού ελέγχου για νωπό κρέας που εισάγεται από τρίτες χώρες δεν μπορεί να εξαρτάται από την απόδειξη ότι επιβάλλονται παρόμοια τέλη από όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας, εφόσον υφίσταται αντιστοιχία μεταξύ του ύψους του τέλους και των εξόδων ελέγχου.

Στην υπόθεση 1/83,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Bayerisches Verwaltungsgericht του Μονάχου προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG, Μόναχο,

και

Freistaat Bayern,

η έκδοση προδικαστικής απόφασης ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 72/461/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972, περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων σχετικά με την επιβολή εθνικού τέλους για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους J. Mertens de Wilmars, πρόεδρο, T. Koopmans, K. Bahlmann και Y. Galmot, προέδρους τμήματος, P. Pescatore, G. Bosco, O. Due, U. Everling και K. Κακούρη, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. F. Mancini
γραμματέας: P. Heim

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

Περιστατικά

Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι παρατηρήσεις που κατατέθηκαν δυνάμει του άρθρου 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, συνοψίζονται ως εξής:

I — Πραγματικά περιστατικά και έγγραφη διαδικασία

Βάσει του άρθρου 20, παράγραφος 2, του κανονισμού 805/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 72), απαγορεύονται, εκτός αντιθέτων διατάξεων του παρόντος κανονισμού ή παρεκκλίσεως, που αποφασίζεται από το Συμβούλιο, η επιβολή κάθε επιβάρυνσης αποτελέσματος ισοδυνάμου με δασμούς και η εφαρμογή κάθε ποσοτικού περιορισμού ή μέτρου ισοδυνάμου αποτελέσματος.

Ο κανονισμός 2759/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του χοιρείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/014, σ. 3) στο άρθρο του 17, παράγραφος 2, περιέχει σχεδόν πανομοιότυπη διάταξη, σύμφωνα με την οποία απαγορεύεται επίσης η επιβολή επιβάρυνσης αποτελέσματος ισοδυνάμου με δασμούς και οι ποσοτικοί περιορισμοί ή μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος.

Τα προβλήματα υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών νωπών κρεάτων ρυθμίζονται από την οδηγία 72/461 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 236). Η οδηγία αυτή προβλέπει σύστημα ελέγχου των κρεάτων κατά την αποστολή από τη χώρα εξαγωγής. Σύμφωνα με το άρθρο 11, μέχρι την εφαρμογή κοινοτικής ρύθμισης ως προς τις εισαγωγές νωπών κρεάτων προελεύσεως τρίτων χωρών, οι εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονται στα νωπά κρέατα, τα οποία εισάγονται από τις χώρες αυτές, δεν πρέπει να είναι περισσότερο ευνοϊκές από αυτές που προκύπτουν από την ανωτέρω οδηγία.

Στα άρθρα 22 μέχρι 25 της οδηγίας 72/462 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972, περί των υγειονομικών προβλημάτων και των υγειονομικών μέτρων κατά τις ει-

σαγωγές ζώων του βοείου και του χοιρείου είδους και νωπών κρεάτων προελεύσεως τρίτων χωρών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 3) προβλέπεται κοινοτική διαδικασία ελέγχου της καταλληλότητας. Όσον αφορά τις προθεσμίες για την εφαρμογή της οδηγίας, στο άρθρο 32, παράγραφος 2, αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη συμμορφώνονται προς τις διατάξεις σχετικά με την κοινοτική διαδικασία που προβλέπει η οδηγία, μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1977.

Η εφαρμογή της κοινοτικής διαδικασίας ελέγχου προϋποθέτει την έκδοση, εκ μέρους των αρμοδίων αρχών της Κοινότητας, ορισμένων εκτελεστικών μέτρων.

Έτσι, ο πίνακας των τρίτων χωρών, από τις οποίες τα κράτη μέλη επιτρέπουν την εισαγωγή, που προβλέπεται στο άρθρο 3 της οδηγίας 72/462, αποτέλεσε αντικείμενο της απόφασης 79/542 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/025, σ. 135)· οι όροι σχετικά με τα υγειονομικά μέτρα, στους οποίους πρέπει να ανταποκρίνονται οι εισαγωγές σύμφωνα με το άρθρο 16, καθορίστηκαν ειδικά για το προερχόμενο από τη Ρουμανία κρέας με την απόφαση 82/132 της Επιτροπής, της 4ης Φεβρουαρίου 1982 (ΕΕ L, σ. 16)· ο προβλεπόμενος στο άρθρο 4 πίνακας των επιχειρήσεων, από τις οποίες επιτρέπεται να εισαχθεί νωπό κρέας προς την Κοινότητα, καθορίστηκε για τη Ρουμανία με την απόφαση 83/218 της Επιτροπής, της 22ας Απριλίου 1983 (ΕΕ L 121, σ. 23).

Πριν δημοσιευτούν οι εκτελεστικές αυτές διατάξεις της οδηγίας 72/462, η επιχείρηση IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG, με έδρα το Μόναχο, που ασχολείται ιδίως με την εισαγωγή νωπού χοιρείου και βοείου κρέατος από τρίτες χώρες προς την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Δεκέμβριο του 1977, ζήτησε, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, του Klauentiere-Einfuhrverordnung (γερμανικής κανονιστικής απόφασης περί εισαγωγής ονυχοφόρων ζώων), όπως ίσχυε με τη γνωστοποίηση της 30ής Αυγούστου 1972 (BGBl. I, σ. 1593), έγκριση εισαγωγής κρέατος προερχόμενου από τη Ρουμανία. Σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 1, της απόφασης, η υγειονομική έγκριση χορηγείται, όταν δεν υπάρχει φόβος εισόδου ή μεταδόσεως επιζωοτιών.

Με απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1977, το βαυαρικό υπουργείο εσωτερικών, χορήγησε στην επιχείρηση IFG έγκριση εισαγωγής 1 000 τόνων βοείου και χοιρείου κρέατος από τη Ρουμανία. Για τις εισαγωγές αυτές οι βαυαρικές αρχές εισέπραξαν τέλος 865 γερμανικών μάρκων (DM) βάσει του Bayerisches Kostengesetz (βαυαρικού νόμου περί εξόδων), όπως ίσχυε με τη γνωστοποίηση της 25ης Ιουνίου 1969 (GVBl., σ. 165) και τελικά τροποποιήθηκε από το νόμο της 14ης Απριλίου 1980 (GVBl., σ. 179).

Η είσπραξη του τέλους αυτού βασίζεται στις ακόλουθες διατάξεις του νόμου περί εξόδων:

Άρθρο 1, παράγραφος 1

Οι αρχές του κράτους εισπράττουν ορισμένα έξοδα (τέλη και δαπάνες) σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος κεφαλαίου για πράξεις, στις οποίες προβαίνουν κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας (υπηρεσιακή ενέργεια) ...

Άρθρο 2, παράγραφος 1

Υπόχρεως προς πληρωμή των εξόδων είναι εκείνος ο οποίος προκάλεσε τις υπηρεσιακές ενέργειες και επιπλέον εκείνος προς το συμφέρον του οποίου γίνονται οι ενέργειες αυτές ...

Άρθρο 6, παράγραφος 1

Το ύψος των τελών υπολογίζεται βάσει πίνακος εξόδων ...

Άρθρο 8

Σε περίπτωση βασικών τελών, η αρχή που έχει το δικαίωμα καθορισμού των τελών αυτών πρέπει ιδίως να λαμβάνει υπόψη το διοικητικό κόστος των αρμόδιων αρχών

και υπηρεσιών που συνεπάγεται η υπηρεσιακή ενέργεια, τη σημασία που έχει η υπόθεση για τους ενδιαφερόμενους και την οικονομική κατάσταση του υπόχρεου προς πληρωμή των εξόδων.

Η επιχείρηση IFG προσβάλλει την είσπραξη τελών με την αιτιολογία ότι επρόκειτο για επιβάρυνση αποτελέσματος ισοδυνάμου με δασμούς, η οποία απαγορεύεται σύμφωνα με το άρθρο 20, παράγραφος 2, του κανονισμού 805/68 και του άρθρου 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 2759/75.

Το Freistaat Bayern (Ελεύθερο κράτος της Βαυαρίας), δεν αμφισβητεί ότι το επίδικο τέλος αποτελεί επιβάρυνση αποτελέσματος ισοδυνάμου με δασμούς, θεωρεί όμως δικαιολογημένη την είσπραξή του, βάσει του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461. Δεδομένου ότι στο πλαίσιο του ενδοκοινοτικού εμπορίου επιβάλλονται πολλές επιβαρύνσεις, η είσπραξη του εν λόγω τέλους είναι αναγκαία για να αποφευχθεί διάκριση στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών.

Στις 2 Ιανουαρίου 1978 η επιχείρηση IFG άσκησε ενώπιον του Verwaltungsgericht του Μονάχου προσφυγή τόσο κατά των τελών που της επιβλήθηκαν, όσο και κατά των περιορισμών που περιέχονταν στην έγκριση εισαγωγής.

Το Verwaltungsgericht διέταξε τη χωριστή εκδίκαση των λοιπών επίδικων σημείων και, όσον αφορά το σχετικό με την έγκριση τέλος, δέχτηκε ότι με διοικητική απόφαση της 24ης Ιουλίου 1980 μειώθηκε σε 100 DM, τα οποία και μόνο αμφισβητούνται.

Με διάταξη της 27ης Οκτωβρίου 1982, το Verwaltungsgericht (ένατο τμήμα) αποφάσισε να αναστείλει την πρόοδο της δίκης, μέχρις ότου το Δικαστήριο εκδώσει προδικαστική απόφαση επί των ακόλουθων ερωτημάτων:

1. Το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972 περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/08, σ. 236) δικαιολογεί την επιβολή τέλους προς κάλυψη των εξόδων που συνεπάγεται η χορήγηση έγκρισης εισαγωγής που βασίζεται στα άρθρα 7 και 15 του Klauentiere-Einfuhrverordnung (κανονιστικής απόφασης περί εισαγωγής ονυχοφόρων ζώων), όπως ίσχυε με τη γνωστοποίηση της 30ής Αυγούστου 1972 και όπως τελικά τροποποιήθηκε με την κανονιστική απόφαση της 5ης Απριλίου 1976 (BGBl. I, 914);

2. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα: Η νομιμότητα της επιβολής του εν λόγω τέλους εξαρτάται από το αν όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας επιβάλλουν παρόμοια τέλη κατά τις εμπορικές ανταλλαγές με τρίτες χώρες;

Η διάταξη του Verwaltungsgericht του Μονάχου πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 4 Ιανουαρίου 1983.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν: στις 8 Μαρτίου 1983 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τα μέλη της νομικής της υπηρεσίας Jörn Sack και Bernhard Jansen, στις 22 Μαρτίου 1983 η επιχείρηση IFG προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, εκπροσωπούμενη από το δικηγόρο Dietrich Ehle, Κολωνία, στις 30 Μαρτίου 1983 η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από το δικηγόρο Hochim Sedemund, Κολωνία, και η κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενη από τον Arnaldo Squillante, διευθυντή της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών, συνθηκών και νομοθετικών θεμάτων του υπουργείου εξωτερικών υποθέσεων, επικουρούμενο από τον Sergio Laporta, Avvocato dello Stato.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετ' ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Κάλεσε όμως

την κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας να απαντήσει γραπτώς σε μία ερώτηση· η γερμανική κυβέρνηση, ανταποκρίθηκε στο αίτημα αυτό εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

II — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου

Η *προσφεύγουσα στην κύρια δίκη* ισχυρίζεται ότι η είσπραξη τέλους για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής αντιβαίνει στην απαγόρευση επιβολής επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς που περιέχεται στο άρθρο 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 2759/75, και στο άρθρο 20, παράγραφος 2, του κανονισμού 805/68.

Ένα τέτοιο τέλος δεν είναι δυνατό να στηριχτεί στο άρθρο 11 της οδηγίας 72/461. Η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση και δεν εξουσιοδοτεί την επιβολή τέτοιου είδους επιβαρύνσεων. Το επίδικο τέλος δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ούτε βάσει της οδηγίας 72/462 περί εισαγωγών κρέατος από τρίτες χώρες. Εξάλλου, με την είσπραξή του παραβιάζεται η αρχή του κοινοτικού δικαίου περί απαγορεύσεως των διακρίσεων.

α) Επί του πρώτου ερωτήματος

Η είσπραξη τέλους για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής αποτελεί φόρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς, στις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες που σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 2759/75 και του άρθρου 20, παράγραφος 2, του κανονισμού 805/68, απαγορεύεται. Παρεκκλίσεις από την απαγόρευση αυτή επιτρέπονται μόνο σε περίπτωση που υπάρχουν αντίθετες διατάξεις των κανονισμών αυτών ή βάσει αποφάσεως του Συμβουλίου, που θεσπίζει με ειδική πλειοψηφία προτάσει της Επιτροπής.

Σχετικά με το πρώτο ερώτημα που του υποβλήθηκε, αρκεί το Δικαστήριο να αποφανθεί μόνο ως προς το ζήτημα αν το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 επιτρέπει την είσπραξη του εν λόγω τέλους.

Το επιτρεπτό της είσπραξης του τέλους δεν μπορεί να κριθεί βάσει του άρθρου 11, της οδηγίας 72/461. Τα προβλήματα υγειονομικού ελέγχου κατά την εισαγωγή ζώων του βοείου και χοιρείου είδους, καθώς και νωπών κρεάτων από τρίτες χώρες ρυθμίζονται αποκλειστικά από την οδηγία 72/462. Λόγω της λήξεως της προθεσμίας που τάσσεται στο άρθρο 32, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, καθώς και της ελλείψεως εκτελέσεως η οδηγία κατέστη εν τω μεταξύ απευθείας εφαρμοστέα. Καίτοι το Δικαστήριο με την απόφασή του της 28ης Ιουνίου 1978 (στην υπόθεση 70/77, Slg. 1978, σ. 1453, Simmenthal) έκρινε ότι ορισμένες διατάξεις της οδηγίας αυτής δεν ήταν ακόμη εφαρμοστέες λόγω ελλείψεως των σχετικών εκτελεστικών μέτρων, η συνεχιζόμενη όμως αδράνεια των κοινοτικών και εθνικών αρχών δεν είναι πλέον ανεκτή· προς το συμφέρον του ενιαίου και της εναρμόνισης στον τομέα αυτό, πρέπει το Δικαστήριο να κηρύξει την οδηγία 72/462 απευθείας εφαρμοστέα. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι με το άρθρο 32, παράγραφος 3, της οδηγίας καταργείται ρητά η προηγούμενη ρύθμιση, χωρίς να εξαρτάται η κατάργηση αυτή από τη λήψη μέτρων εκ μέρους των κοινοτικών ή εθνικών αρχών προς εκτέλεση των νέων διατάξεων.

Η οδηγία 72/462 που εφαρμόζεται αποκλειστικά στην προκειμένη περίπτωση, δεν περιέχει καμία διάταξη στην οποία μπορεί να βασιστεί η είσπραξη τελών για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής.

Επιπλέον, ακόμη και αν το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 είναι εφαρμοστέο, δεν

εξουσιοδοτεί ρητά τα κράτη μέλη να εισπράττουν τέλη για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής κατά τις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες. Ένα τέτοιο δικαίωμα δεν συνάγεται ούτε έμμεσα από το άρθρο αυτό. Η απαγόρευση διακρίσεων κατά τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές που περιέχεται στο άρθρο 11, μπορεί να ερμηνευτεί μόνο υπό την έννοια ότι μέχρι την εφαρμογή κοινοτικής ρύθμισης οι εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονται στις εισαγωγές από τρίτες χώρες ζώων του βοείου και του χοιρείου είδους δεν πρέπει να είναι περισσότερο ευνοϊκές από τις διατάξεις που εφαρμόζονται στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές. Η απαγόρευση αυτή διακρίσεων δεν επιτρέπει τη λήψη μέτρων που βρίσκονται «κάτω από το ευνοϊκό όριο» ή που δεν υφίστανται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών.

Η ερμηνεία αυτή του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461 δεν αντιφάσκει προς την απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Ιανουαρίου 1980 (στην υπόθεση 30/79, Wigei, Slg. 1980, σ. 151) σχετικά με το άρθρο 15 της οδηγίας 71/118 του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 1971 περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των συναλλαγών νωπών κρεάτων και πουλερικών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 116): μεταξύ των δύο αυτών διατάξεων υπάρχουν βασικές διαφορές. Σύμφωνα με το άρθρο 11 οι εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονται στις εισαγωγές από τρίτες χώρες δεν πρέπει να είναι «περισσότερο ευνοϊκές» από τις διατάξεις που ισχύουν στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές, ενώ στο άρθρο 15 αναφέρεται ότι οι επιβαρύνσεις πρέπει να είναι «τουλάχιστον αντίστοιχες». Μεταξύ των δύο αυτών διατυπώσεων υπάρχει αποφασιστική διαφορά ως προς τη σημασία και την έκταση εφαρμογής τους, επειδή το άρθρο 15 επιτρέπει, τουλάχιστον έμμεσα, δυσμενέστερη μεταχείριση των ανταλλαγών με τις τρίτες χώρες.

Η απαγόρευση διακρίσεων του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461 δεν επιβάλλει την είσπραξη τελών για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής. Οι ενδοκοινοτικές ανταλλαγές δεν θίγονται αν για την εισαγωγή κρέατος από τρίτες χώρες χορηγείται έγκριση απαλλαγμένη τελών. Βάσει των αποφάσεων Wigei και Simmenthal, η απαγόρευση διακρίσεων στον τομέα αυτό επιδιώκει να μη βρίσκονται σε δυσμενέστερη θέση έναντι των ανταγωνιστών τους που εισάγουν κρέας από τρίτες χώρες οι επιχειρηματίες που διαθέτουν στην αγορά νωπό κρέας κοινοτικής καταγωγής. Εφόσον δεν υπάρχει τέτοια διάκριση, δεν υπάρχει δικαιολογία για την είσπραξη τελών βάσει του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461.

Στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα προσήκει η ακόλουθη απάντηση:

Το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 δεν δικαιολογεί την είσπραξη τέλους προς κάλυψη εξόδων για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής βάσει των άρθρων 7 και 15 της απόφασης περί εισαγωγής ονυχοφόρων ζώων, όπως ίσχυε με τη γνωστοποίηση της 30ής Αυγούστου 1972 και όπως τελικά τροποποιήθηκε με την κανονιστική απόφαση της 5ης Απριλίου 1976 για την εισαγωγή στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας νωπού βοείου και χοιρείου κρέατος από τη Ρουμανία.

β) Επί του δεύτερου ερωτήματος

Αν το Δικαστήριο δώσει καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα, θα πρέπει πάντως να εξαρτήσει καταρχήν τη νομιμότητα μιας τέτοιας επιβολής τελών από τον όρο ότι εισπράττονται παρόμοια τέλη σε όλα τα κράτη μέλη κατά τις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες.

Στην απόφαση Simmenthal, το Δικαστήριο τόνισε ότι η απαγόρευση επιβολής επιβα-

ρύνσεων αποτελέσματος ισοδυνάμου προς δασμούς κατά τις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες αποσκοπεί στο να εξομοιωθούν οι επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας και να ληφθούν υπόψη οι απαιτήσεις της κοινής εμπορικής πολιτικής. Σύμφωνα με την νομολογία αυτή, οι επιβαρύνσεις σε όλα τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν τα ίδια αποτελέσματα στις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες. Συνεπώς, το Δικαστήριο εξαρτά τη νομιμότητα της είσπραξης τελών κατά τις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες από την είσπραξη παρόμοιων τελών σε όλα τα κράτη μέλη.

Μόνο όταν τεθεί ο όρος αυτός, είναι δυνατό να αποφευχθούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή καταστρατηγήσεις στην κυκλοφορία των αγαθών εντός της Κοινής Αγοράς.

Η θεώρηση αυτή δικαιολογείται και από το ότι δεν πρέπει μόνο οι πολίτες να υφίστανται τις συνέπειες της αδράνειας των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών να θέσουν σε εφαρμογή, εντός των προβλεπομένων προθεσμιών, την οδηγία 72/462· στην περίπτωση αυτή εναπόκειται στο Δικαστήριο να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες για την εναρμόνιση.

Η *κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας* αναλύει καταρχάς την όλη κατάσταση, στο πλαίσιο της οποίας πρέπει να εξεταστούν τα προδικαστικά ερωτήματα, την αφορμή της διαφοράς στην κύρια δίκη και τις απόψεις των διαδίκων στην κύρια δίκη. Στη συνέχεια προβάλλει ότι οι εγκρίσεις εισαγωγής δικαιολογούνται για λόγους υγειονομικής πολιτικής από τη βασική αρχή της προστασίας της υγείας από τον κίνδυνο επιζωοτιών. Για να αποφευχθεί ο κίνδυνος αυτός είναι αναγκαίο να λαμβάνονται όσο το δυνατόν συντομότερα πληροφορίες περί των εισαγωγών που έχουν προγραμματιστεί· αυτή τη λειτουργία επιτελούν οι υγειονομικοί έλεγχοι, οι οποίοι γίνονται στο κράτος εξαγωγής. Το κράτος εισαγωγής θα πρέπει να είναι σε θέση να αντιδρά πριν φθάσουν τα προϊόντα στα σύνορά του· ομοίως, θα πρέπει να μπορεί να επιβάλλει με τις αποφάσεις του σχετικά με τις εισαγωγές περιορισμούς ή ειδικούς όρους για να προστατεύεται από τους κινδύνους που συνδέονται με την εισαγωγή. Εφόσον δεν υπάρχει κοινοτικό σύστημα ελέγχου, είναι απαραίτητη η διενέργεια υγειονομικού ελέγχου στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας χορήγησης της έγκρισης εισαγωγής.

Στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές υπάρχει ενιαίο σύστημα ελέγχων κατά την αποστολή, που καθιστά περιττή προηγούμενη έγκριση εισαγωγής. Η εφαρμογή ενός τέτοιου συστήματος βασίζεται στο μεγάλο βαθμό εμπιστοσύνης, στην ακρίβεια των πιστοποιητικών που εκδίδει το κράτος εξαγωγής. Η εμπιστοσύνη αυτή θεωρείται ότι υπάρχει μέσα στην Κοινότητα· στο παρόν όμως στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου η εμπιστοσύνη αυτή δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι υπάρχει και στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, έναντι των οποίων δικαιολογούνται πιο αυστηρές απαιτήσεις.

Τα εν λόγω τέλη καλύπτουν τα έξοδα, στα οποία υποβάλλονται οι υγειονομικές αρχές για τη διεκπεραίωση της αίτησης, τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με την έλλειψη ασθενειών στην περιοχή, από την οποία γίνεται η εξαγωγή και τους ελέγχους στα σύνορα. Το ύψος των τελών ανταποκρίνεται στην αρχή της καλύψεως των εξόδων.

Ακόμη κι αν η υπό κρίση διοικητική διαδικασία χορήγησης έγκρισης εισαγωγής θεωρηθεί ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, δικαιολογείται εν πάση περιπτώσει, βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Όσον αφορά την κύρια δίκη, πρόκειται αποκλειστικά για το ζήτημα ποιος φέρει τα έξοδα διοικητικού μέτρου που είναι θεμιτό σύμφωνα με το εθνικό και το κοινοτικό

δίκαιο, καθώς και επιβαλλόμενο για την προστασία της υγείας.

α) Επί του πρώτου ερωτήματος

Πρέπει να διευκρινιστεί, αν το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση και αν βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου πρέπει να θεωρηθεί ως παρέκκλιση από την αρχή που απαγορεύει τις επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς· αν αυτή η εξαιρετική ρύθμιση περιορίζεται στα τέλη ελέγχου ή καλύπτει επίσης την είσπραξη διοικητικών τελών στο πλαίσιο των μέτρων που είναι αναγκαία για την προστασία της υγείας και λαμβάνονται από την αρμόδια υγειονομική αρχή και αν η έλλειψη «παρόμοιων» τελών κατά τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές συνιστά ανεπίτρεπτη διάκριση σε βάρος των εισαγωγών από τις τρίτες χώρες.

Ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 72/462

Η οδηγία 72/462 προβλέπει τη θέσπιση, σε κοινοτικό επίπεδο, ομοιόμορφου συστήματος ελέγχου για τις εισαγωγές που προέρχονται από τρίτες χώρες. Η θέση σε εφαρμογή της κοινοτικής αυτής ρύθμισης αφαιρεί κάθε δικαιολογία για την εφαρμογή των εθνικών ειδικών ρυθμίσεων, των οποίων το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 επιτρέπει τη διατήρηση για μια μεταβατική περίοδο. Επίσης, το άρθρο 32, παράγραφος 3, της οδηγίας 72/462 ορίζει ότι από της θέσεως σε ισχύ της κοινοτικής διαδικασίας καταργούνται οι διάφορες μεταβατικές ρυθμίσεις, όπως παραδείγματος χάρη του άρθρου 11.

Σχετικά με το άρθρο 32, παράγραφος 2, της οδηγίας 72/462 πρέπει να γίνει δεκτό ότι κατά το χρονικό σημείο που εισπράχθηκε το επίδικο τέλος, τα αρμόδια κοινοτικά όργανα δεν είχαν ακόμη θεσπίσει μία σειρά εκτελεστικών μέτρων· δεν υπήρχε ακόμη το κοινοτικό σύστημα ελέγχου που προβλέπει η οδηγία. Συνεπώς, σύμφωνα με την απόφαση Simmenthal, οι εξαιρετικές διατάξεις σχετικά με το εμπόριο με τις τρίτες χώρες που προβλέπουν για μια μεταβατική περίοδο οι σχετικές με τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές οδηγίες, παραμένουν εφαρμοστέες μέχρις ότου τεθεί σε εφαρμογή η κοινοτική ρύθμιση και ήταν σίγουρα εφαρμοστέες το Δεκέμβριο 1977.

Ως προς την απόκλιση από την απαγόρευση επιβολής επιβαρύνσεων αποτελέσματος ισοδυνάμου με δασμούς

Το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 αναμφισβήτητα περιέχει επίσης απόκλιση από την απαγόρευση επιβολής επιβαρύνσεων αποτελέσματος ισοδυνάμου με δασμούς, όπως αυτή που το Δικαστήριο αναγνώρισε ρητά σχετικά με το άρθρο 9 της οδηγίας 64/433 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964, περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 129) και με το άρθρο 15 της οδηγίας 71/118.

Οι διαφορές στη διατύπωση των τριών διατάξεων έχουν μικρή σημασία. Με την απόφαση Wigei, το Δικαστήριο, βασιζόμενο στην ομοιότητα της διατύπωσής τους, απέδωσε στα άρθρα 15 και 9 τον ίδιο εξαιρετικό χαρακτήρα σε σχέση με την αρχή της απαγόρευσης επιβολής επιβαρύνσεων αποτελέσματος ισοδυνάμου με δασμούς· συνεπώς, το άρθρο 11 πρέπει να ερμηνευτεί υπό την ίδια έννοια.

Εξάλλου, με την απόφαση Simmenthal το Δικαστήριο χαρακτήρισε τις τρεις διατάξεις — μεταξύ των οποίων το άρθρο 11 — ως ιδιαίτερη έκφραση της κοινοτικής αρχής της απαγόρευσης διακρίσεων· έχουν ως ιδιαίτερο στόχο την προσωρινή θέσπιση ενός κανόνα εφαρμοστέου στις εθνικές διατάξεις που παραμένουν σε ισχύ, ώστε να εμποδιστεί να είναι οι διατάξεις αυτές λιγότερο αυστηρές και λιγότερο επαχθείς απ' ό,τι το σύστημα ελέγχου που προβλέπεται στην οδηγία για τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές.

Τόσο από τη διατύπωση του άρθρου 11 όσο και από τον κοινό στόχο που είναι η εξασφάλιση της κοινοτικής προτίμησης προκύπτει ότι οι αρχές που συνήγαγε το Δικαστήριο στο πλαίσιο των άλλων οδηγιών εφαρμόζονται και στο άρθρο αυτό.

Ως προς τη φύση του υγειονομικού μέτρου

Από τη διατύπωση του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461 συνάγεται ότι η νομιμότητα ενός τέλους που εισπράττεται για την εισαγωγή νωπών κρεάτων από τρίτες χώρες δεν είναι δυνατό να εξαρτάται από τη φύση του υγειονομικού ελέγχου, για τον οποίο εισπράττεται. Ιδίως δεν είναι δυνατό να γίνει διάκριση μεταξύ διοικητικών εξόδων και εξόδων ελέγχου.

Το άρθρο 11 δεν παρέχει λεπτομερέστερα στοιχεία σχετικά με τη φύση των εν λόγω εθνικών διατάξεων· σύμφωνα με το γράμμα του, αφορά οποιαδήποτε μορφή επιβάρυνσης των εισαγωγών από τρίτες χώρες στο πλαίσιο υγειονομικών ελέγχων κατά την εισαγωγή.

Με τις αποφάσεις Simmenthal και Wigei, το Δικαστήριο υπενθύμισε τον κοινοτικό κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονται στα προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες δεν πρέπει να είναι λιγότερο αυστηρές ή επαχθείς απ' ό,τι το σύστημα ελέγχου που εφαρμόζεται στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές. Προκειμένου περί οικονομικών επιβαρύνσεων που συνδέονται με τις εισαγωγές, το Δικαστήριο χρησιμοποιεί τον όρο «έξοδα», χωρίς να κάνει διάκριση ανάλογα με τη φύση του υγειονομικού ελέγχου, για τον οποίο επιβλήθηκε το τέλος.

Για τη νομιμότητα του επίδικου τέλους, αποφασιστικό είναι μόνο το αν είναι νόμιμη η είσπραξη παρόμοιων τελών στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών. Με την απόφασή του της 25ης Ιανουαρίου 1977, υπόθεση 46/76 (Bauhuis Slg. 1977, σ. 5), το Δικαστήριο δέχτηκε τη νομιμότητα τέτοιου είδους τελών, όταν πρόκειται για τέλη που καλύπτουν έξοδα και εισπράττονται στο πλαίσιο υγειονομικών ελέγχων, οι οποίοι πρέπει να διενεργούνται βάσει διατάξεων του κοινοτικού δικαίου στη χώρα εξαγωγής πριν από την αποστολή.

Όσον αφορά τον καθορισμό των τελών που επιτρέπονται σε επίπεδο ενδοκοινοτικού εμπορίου στο πλαίσιο υγειονομικών ελέγχων, το Δικαστήριο δεν κάνει διάκριση· θέτει απλώς την προϋπόθεση ότι τα τέλη πρέπει να εισπράττονται «λόγω υγειονομικών ελέγχων». Η συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών σχετικά με την έλλειψη επιζωοτιών σε ορισμένες περιοχές, που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο διαδικασίας έγκρισης εισαγωγής, αποτελούν επίσης υγειονομικό έλεγχο που προβλέπεται από το κοινοτικό δίκαιο για την προστασία της υγείας, όπως και η υγειονομική εξέταση κρέατος που προορίζεται για αποστολή. Στην περίπτωση αυτή, επιτρέπεται η είσπραξη διοικητικού τέλους που καλύπτει τα αντίστοιχα διοικητικά έξοδα.

Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας, πνεύμα και σκοπός του άρθρου 11 είναι να αποφευχθεί η δημιουργία διάκρισης σε βάρος των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών έναντι των ανταλλαγών από τρίτες χώρες και έτσι να εξασφαλιστεί η αρχή της κοινοτικής προτίμησης. Ενόψει του σκοπού αυτού, σημασία έχει μόνο να γίνει σύγκριση του συνόλου των επιβαρύνσεων που προκύπτουν από τους υγειονομικούς ελέγχους στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών και των επιβαρύνσεων κατά την εισαγωγή, χωρίς να ληφθεί υπόψη η φύση των υγειονομικών μέτρων ελέγχου, για τα οποία εισπράττονται τέλη.

Ως προς τη δυνατότητα σύγκρισης των επιβαρύνσεων από έξοδα που επιτρέπονται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών

Δεδομένου ότι η επιβολή εθνικών τελών για υγειονομικούς ελέγχους κρέατος που προέρχεται από τρίτες χώρες, ως παρέκκλιση από την απαγόρευση επιβολής επιβαρύνσεων αποτελέσματος ισοδυνάμων προς δασμούς, δικαιολογείται, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου μόνο ενόψει του κινδύνου δημιουργίας διακρίσεως σε βάρος του κρέατος που προέρχεται από τα κράτη μέλη, ενδείκνυται να εξετασεί, αν εισπράττονται παρόμοια τέλη στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών.

Όπως συνάγεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η έννοια της «ομοιότητας» δεν πρέπει να νοείται τόσο στενά ώστε σ' αυτήν να εμπίπτουν μόνο τέλη που εισπράττονται για μια πάντοτε ίδια υπηρεσιακή ενέργεια ή μέτρο. Οι επιβαρύνσεις που επιβάλλονται για το κρέας που διατίθεται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών και καλύπτουν τα έξοδα που αντιστοιχούν στον έλεγχο κατά την αποστολή πρέπει να συγκρίνονται με τις επιβαρύνσεις που επιβάλλονται ως τέλη κατά την εισαγωγή κρέατος που προέρχεται από τρίτες χώρες.

Οι υγειονομικοί έλεγχοι που διενεργούνται στο πλαίσιο των ανταλλαγών με τις τρίτες χώρες δεν μπορούν κανονικά, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, να διενεργούνται σύμφωνα με το σύστημα του ελέγχου κατά την αποστολή, το οποίο ισχύει στον εναρμονισμένο τομέα των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών και βάσει του οποίου την ευθύνη του υγειονομικού ελέγχου φέρει το κράτος εξαγωγής. Το σύστημα αυτό απαιτεί μεγάλου βαθμού αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των υγειονομικών αρχών των διαφόρων κρατών μελών. Τέτοια αρχή αμοιβαίας εμπιστοσύνης δεν υπάρχει κατά κανόνα στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, έτσι ώστε προπάντων την ευθύνη του υγειονομικού ελέγχου φέρει προπάντων η χώρα εισαγωγής. Οι αποκλίσεις που συνεπάγονται στη διάρθρωση των υγειονομικών ελέγχων τα διαφορετικά αυτά συστήματα, δεν επηρεάζουν, εντούτοις, σύμφωνα με το Δικαστήριο, τη δυνατότητα σύγκρισης των τελών.

Ενόψει των διαφορών των εφαρμοζόμενων συστημάτων, πρέπει ήδη να αρκεί το ότι για να γίνει δεκτή η «ομοιότητα» των τελών που εισπράττονται για υγειονομικούς ελέγχους στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών και των ανταλλαγών με τις τρίτες χώρες , πρόκειται για τέλη που εισπράττονται για υγειονομικά μέτρα που θεσπίζονται με τον ίδιο στόχο της προστασίας της υγείας. Το γεγονός ότι στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές δεν υπάρχουν εγκρίσεις εισαγωγής δεν αναιρεί τη νομιμότητα τέλους που εισπράττεται για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής στο πλαίσιο των ανταλλαγών με τρίτες χώρες. Το εν λόγω τέλος πρέπει να συγκρίνεται με την επιβάρυνση του κρέατος που διατίθεται στο πλαίσιο του ενδοκοινοτικού εμπορίου, η οποία αντιστοιχεί στα τέλη που επιβάλλονται για τους υγειονομικούς ελέγχους στη χώρα αποστολής.

Ως προς το σημείο αυτό δεν απαιτείται ακριβής αντιστοιχία μεταξύ των επιβαρύνσεων που πλήττουν αντίστοιχα τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές και τις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες. Όπως συνάγεται από την απόφαση Bauhuis, δεν χρειάζεται τα τέλη που επιβάλλει κάθε κράτος μέλος στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών να είναι ακριβώς ίδια· αρκεί το γεγονός ότι καθορίζονται βάσει της αρχής της καλύψεως των εξόδων και δεν υπερβαίνουν τα έξοδα ελέγχου.

Στην απόφαση Wigei, το Δικαστήριο ανέφερε ότι οι υγειονομικοί έλεγχοι του κρέατος που προέρχεται από τρίτες χώρες είναι δυνατό να συνεπάγονται μεγαλύτερα έξοδα απ' ό,τι οι έλεγχοι στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών. Τα τέλη αυτά, όμως, δεν καλύπτονται πλέον από την εκάστοτε εξαιρετική διάταξη, αν υπερβαίνουν προφανώς τα έξοδα ελέγχου ή αν οι διενεργηθέντες υγειονομικοί έλεγχοι είναι προφανώς δυσανάλογοι προς τον επι-

διωκόμενο σκοπό. Η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της κάλυψης των εξόδων αποτελούν τα κοινοτικά ανώτατα όρια για τον καθορισμό των τελών που αντιστοιχούν στους υγειονομικούς ελέγχους για το κρέας που εισάγεται από τρίτες χώρες.

Από κανένα στοιχείο δεν συνάγεται ότι τα ανώτατα αυτά όρια έχουν παραβιαστεί με την επιβολή του επίδικου στην κύρια δίκη τέλους.

Στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα προσήκει η ακόλουθη απάντηση:

Το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 δικαιολογεί την είσπραξη τέλους που καλύπτει τα έξοδα για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής η οποία βασίζεται στις σχετικές υγειονομικές διατάξεις.

β) Επί του δεύτερου ερωτήματος

Στην απόφαση Simmenthal δεν κρίθηκε ότι εθνικό τέλος που επιβάλλεται βάσει της μεταβατικής διατάξεως του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461 σε τομέα που δεν έχει εναρμονιστεί, είναι νόμιμο μόνο αν εισπράττονται παρόμοια τέλη σε όλα τα άλλα κράτη μέλη· η φράση «ίδιες συνέπειες σε όλα τα κράτη μέλη κατά τις σχετικές ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες», που αναφέρεται στην απόφαση αυτή, αφορά μόνο ένα εναρμονισμένο σύστημα τελών. Από τη φράση αυτή δεν συνάγεται κανένα στοιχείο σχετικά με το ζήτημα υπό ποιες προϋποθέσεις επιτρέπεται στα κράτη μέλη να διατηρούν μέχρι της εναρμονίσεως τις εθνικές ρυθμίσεις περί τελών.

Σύμφωνα με το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 η νομιμότητα της διατήρησης επιβολής εθνικών τελών στον τομέα που δεν έχει εναρμονιστεί δεν εξαρτάται από εκτιμήσεις σχετικά με την ενοποίηση και την εναρμόνιση, αλλά αποκλειστικά από το πνεύμα και το σκοπό της εξαιρετικής αυτής διάταξης, δηλαδή να παρεμποδιστεί η δημιουργία διάκρισης σε βάρος του κρέατος που διατίθεται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών και να εξασφαλιστεί η κοινοτική προτίμηση στον τομέα αυτό.

Η απαγόρευση διακρίσεων δεν απαιτεί κατά κανένα τρόπο να εισπράττεται ανάλογο τέλος σε όλα τα κράτη μέλη· αντίθετα, η αρχή της κοινοτικής προτίμησης απαιτεί να εισπράττουν τα κράτη μέλη τέλη για τις εισαγωγές που προέρχονται από τρίτες χώρες, ώστε να αποφεύγεται διάκριση σε βάρος του κρέατος που διατίθεται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, στην περίπτωση που είναι δυνατό να επιβληθούν για το κρέας αυτό τέλη για υγειονομικούς ελέγχους.

Σημασία έχει μόνο η ύπαρξη εξόδων που επιβάλλονται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, όχι ο τρόπος με τον οποίο τα άλλα κράτη μέλη απομακρύνουν, ενδεχόμενα, τον προερχόμενο από το λόγο αυτό κίνδυνο, δηλαδή το να ευνοηθούν τα προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες. Αν ένα μόνο κράτος μέλος εισπράττει, στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, τέλη που θεωρούνται θεμιτά από άποψη ανταγωνισμού, γεννάται ο κίνδυνος να βρεθεί σε μειονεκτική θέση το κρέας κοινοτικής προελεύσεως και να δημιουργηθεί διάκριση σε βάρος του.

Ενόψει της θεμελιώδους αρχής της κοινοτικής προτίμησης, δεν υπάρχει ανάγκη να αποδειχθεί συγκεκριμένη διάκριση σε βάρος του εισαγόμενου από τις τρίτες χώρες κρέατος. Πρέπει σε κάθε περίπτωση να γίνεται σύγκριση των επιβαρύνσεων που πλήττουν τις εισαγωγές από τρίτες χώρες με τις επιβαρύνσεις που προβλέπονται στις σχετικές κοινοτικές οδηγίες και που νόμιμα εισπράττονται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών.

Στο δεύτερο ερώτημα προσήκει η ακόλουθη απάντηση:

Η νομιμότητα τέλους που εισπράττεται για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής και βασί-

ζεται στο άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 δεν εξαρτάται από την είσπραξη παρόμοιων τελών σε όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας κατά τις εμπορικές ανταλλαγές με τρίτες χώρες.

Η *κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας* προβάλλει ότι η αρχή, η οποία έχει καθιερωθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου και σύμφωνα με την οποία πρέπει να αποφεύγονται ενδεχόμενες διακρίσεις στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, δικαιολογεί την επιβολή επιβαρύνσεων που συνδέονται με υγειονομικούς ελέγχους προϊόντων που εισάγονται από τρίτες χώρες. Κατά το μέτρο που η επιβάρυνση δεν αποκλίνει ουσιωδώς από τα έξοδα που συνεπάγεται η παρασχεθείσα υπηρεσία, η είσπραξή τους αποτελεί μέτρο που είναι αναγκαίο για να αποφευχθεί η δημιουργία δυσμενών συνθηκών στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές.

Εξάλλου, θα ήταν αντίθετο με το στόχο που συνίσταται στην αποφυγή περισσότερο ευνοϊκών συνθηκών στις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες απ' ό,τι είναι οι συνθήκες στις ανταλλαγές μεταξύ κρατών μελών, το να είναι η είσπραξη θεμιτή μόνο υπό την προϋπόθεση ότι παρόμοιες επιβαρύνσεις επιβάλλονταν από όλα τα κράτη μέλη. Εφόσον δεν υπάρχει κοινοτική ρύθμιση, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι διαφορές των εθνικών συστημάτων. Η αρχή, βάσει της οποίας η επιβάρυνση πρέπει να αντιστοιχεί στα έξοδα που συνεπάγεται η παρασχεθείσα υπηρεσία, θα πρέπει στο παρόν στάδιο εξελίξεως να είναι το μόνο κριτήριο, βάσει του οποίου εξασφαλίζεται ότι στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας υφίστανται κατ' ουσία οι ίδιες συνθήκες. Αν προβληθεί η απαίτηση να υπάρχουν παρόμειες επιβαρύνσεις σε όλα τα κράτη, αυτό θα είχε ως συνέπεια ότι προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες θα εισέρχονταν στην Κοινότητα και θα διατίθενταν εντός αυτής υπό συνθήκες περισσότερο ευνοϊκές απ' ό,τι τα προϊόντα που διατίθενται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών. Αυτό δεν μπορεί να είναι ο στόχος που επιδιώκεται με το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461.

Η *Επιτροπή* θεωρεί ότι με την υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο έχει την ευκαιρία να αναπτύξει και να συστηματοποιήσει τη νομολογία του σχετικά με τη νομιμότητα των εθνικών επιβαρύνσεων που επιβάλλονται κατά την εισαγωγή κρέατος από τρίτες χώρες.

Από την πλούσια αυτή νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ιδίως ότι τα τέλη που εισπράττει ένα κράτος μέλος για υγειονομικούς ελέγχους των εισαγομένων κρεάτων μπορούν να είναι θεμιτά υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Ως προς το σημείο αυτό, η νομολογία σχετικά με τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές αφενός — προκειμένου για εθνικούς ελέγχους και μονομερώς επιβαλλόμενα τέλη, καθώς και τέλη που εισπράττουν τα κράτη μέλη για εναρμονισμένους υγειονομικούς ελέγχους βάσει του κοινοτικού δικαίου ή διεθνούς συμβάσεως — καθώς και τους υγειονομικούς ελέγχους κατά την εισαγωγή προϊόντων από τρίτες χώρες αφετέρου, δεν είναι τελείως σαφής, και μάλιστα περιέχει αντιφάσεις. Προβλήματα δημιουργούν κυρίως οι διάφοροι ορισμοί της έννοιας των επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς. Για να υπερνικηθούν οι δυσκολίες που προκύπτουν από το γεγονός αυτό, θα πρέπει να εξεταστεί και στην περίπτωση των ανταλλαγών με τις τρίτες χώρες, αν η διευκόλυνση που συνδέεται με τους εναρμονισμένους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας, δηλαδή η ταυτόχρονη κατάργηση των συστηματικών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δεν είναι επαρκώς ουσιώδης, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ως παροχή υπηρεσίας.

α) Επί του πρώτου ερωτήματος

Καταρχάς τίθεται το ζήτημα αν θεμιτώς απαιτείται η έγκριση εισαγωγής. Πρέπει σχετικώς να γίνει δεκτό ότι η οδηγία 72/462 προβλέπει κοινοτική διαδικασία ελέγχου, της οποίας η εφαρμογή προϋποθέτει την έκδοση μιας σειράς εκτελεστικών μέτρων από τις κοινοτικές αρχές. Είναι βέβαιο ότι κατά το χρονικό σημείο που ελήφθησαν τα διοικητικά μέτρα που αποτελούν το αντικείμενο της διαφοράς στην κύρια δίκη δεν είχαν ακόμη εκδοθεί ορισμένα σημαντικά μέτρα, ώστε η οδηγία δεν μπόρεσε ακόμη να εφαρμοστεί. Συνεπώς, σύμφωνα με το άρθρο 11 της 72/461, σε συνδυασμό με το άρθρο 32, παράγραφος 3, της οδηγίας 72/462, τα κράτη μέλη όφειλαν στις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες να διενεργούν ελέγχους βάσει του εθνικού δικαίου, που δεν έπρεπε να προβλέπει ευνοϊκότερους όρους απ' ό,τι η ρύθμιση που ίσχυε για τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές.

Τίποτα δεν αντιτίθεται από άποψη κοινοτικού δικαίου στο ότι οι γερμανικές διατάξεις απαιτούσαν το 1977 τη χορήγηση έγκρισης για την εισαγωγή νωπού βοείου και χοιρείου κρέατος από τρίτη χώρα.

Όσον αφορά τη νομιμότητα του τέλους που επιβαλλόταν για τη χορήγηση της έγκρισης εισαγωγής, από τις αποφάσεις Simmenthal και Wigei συνάγεται ότι οι παρεκκλίσεις από την απαγόρευση επιβολής επιβαρύνσεων αποτελέσματος ισοδυνάμου με δασμούς που προβλέπει το άρθρο 20, παράγραφος 2, του κανονισμού 805/68 και το άρθρο 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 2759/75, επιτρέπονται όχι μόνο βάσει ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 72/462 που δεν εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση, αλλά και βάσει του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461 σε συνδυασμό με το άρθρο 32, παράγραφος 3, της οδηγίας 72/462. Βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου η είσπραξη τέλους είναι θεμιτή εφόσον σκοπός της είναι να παρεμποδιστεί η δημιουργία διάκρισης σε βάρος των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, που επιβαρύνονται με τέλη υγειονομικού ελέγχου στη χώρα αποστολής. Το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461, σύμφωνα με το οποίο οι εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονται στις εισαγωγές από τρίτες χώρες δεν πρέπει να είναι ευνοϊκότερες απ' αυτές που εφαρμόζονται στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές, έχει την ίδια έκταση εφαρμογής με το άρθρο 15 της οδηγίας 71/118, το οποίο απαιτεί ισοδύναμες τουλάχιστον επιβαρύνσεις. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι τα τέλη δεν πρέπει να είναι υψηλότερα απ' ό,τι τα πραγματικά έξοδα των ελέγχων και δεν πρέπει να είναι προφανώς δυσανάλογα προς το σκοπό που επιδιώκεται.

Με την απόφαση Wigei, το Δικαστήριο αναγνώρισε στα κράτη μέλη ορισμένο πεδίο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, μπορούν δηλαδή να απαιτούν την έκδοση υγειονομικού πιστοποιητικού κατά την αποστολή, χωρίς να υποχρεώνονται να λαμβάνουν υπόψη κατά τον υπολογισμό του τέλους που επιβάλλεται για τον έλεγχο κατά την εισαγωγή τα σχετικά τέλη που ήδη εισπράχθηκαν. Στο πλαίσιο συστήματος ελέγχου που αρχίζει με τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής είναι ήδη δυνατό στο στάδιο αυτό να επιβληθούν τέλη, που το ύψος τους καθορίζεται ανάλογα με τα έξοδα των ελέγχων κατά την εισαγωγή, οι οποίοι διενεργούνται μεταγενέστερα. Αυτή η επιβολή τελών ήδη κατά τη χορήγηση της έγκρισης, αποτελεί απλώς καθορισμό εκ των προτέρων του απαιτητού των τελών αυτών. Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να βεβαιωθεί ότι κατ' αυτήν την ίδια την εισαγωγή δεν έχουν εισπραχθεί και άλλα τέλη και ότι τα εισπρα-

χθέντα τέλη δεν είναι ευνοϊκότερα από τα τέλη που εισπράττονται κατά τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές.

Στο πρώτο ερώτημα προσήκει η ακόλουθη απάντηση:

Το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 δικαιολογούσε κατά το 1977 την είσπραξη τέλους που κάλυπτε τα έξοδα του υγειονομικού ελέγχου κατά την εισαγωγή νωπού κρέατος από τρίτες χώρες. Τα κράτη μέλη μπορούσαν, ενδεχομένως, να εισπράξουν το τέλος αυτό ήδη κατά τη χορήγηση της έγκρισης εισαγωγής για την οποία τους είχε υποβληθεί αίτηση πριν από την αποστολή του κρέατος υπό τον όρο ότι η έγκριση εισαγωγής αποτελούσε αναπόσπαστο μέρος του εθνικού συστήματος ελέγχου και δεν είχαν εισπραχθεί για την εισαγωγή άλλα τέλη.

β) Επί του δεύτερου ερωτήματος

Σύμφωνα με το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461, συνδυαζόμενο με το άρθρο 32, παράγραφος 3, της οδηγίας 72/462, τα κράτη μέλη όχι μόνο δικαιούνται αλλά και υποχρεούνται να εισπράττουν τέλη προς κάλυψη των εξόδων που συνεπάγονται οι υγειονομικοί έλεγχοι κατά την εισαγωγή νωπού κρέατος από τρίτες χώρες, κατά το μέτρο που τέτοιου είδους τέλη εισπράττονται και στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών. Μόνο με τον τρόπο αυτό, μπορεί να εφαρμοστεί πλήρως η αρχή της κοινοτικής προτίμησης.

Εφόσον δεν έχει θεσπιστεί το εναρμονισμένο σύστημα, είναι αναπόφευκτες οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών ως προς το ύψος των τελών. Οι διαφορές αυτές πρέπει να γίνονται ανεκτές, εφόσον, σύμφωνα με τις απαιτήσεις που διατυπώνονται με την απόφαση Wigei, τηρείται η αρχή της αναλογικότητας και τα τέλη δεν υπερβαίνουν προφανώς τα έξοδα που συνεπάγονται οι έλεγχοι. Η βαθμιαία εφαρμογή της οδηγίας 72/462 θα μειώνει συνεχώς τις διαφορές αυτές.

Στο δεύτερο ερώτημα προσήκει η ακόλουθη απάντηση:

Στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461 τα κράτη μέλη έχουν όχι μόνο το δικαίωμα αλλά και την υποχρέωση να εισπράττουν τέλη προς κάλυψη των εξόδων που συνεπάγονται οι υγειονομικοί έλεγχοι κατά την εισαγωγή νωπού κρέατος από τρίτες χώρες. Δεν έχει σημασία, αν τέτοιου είδους τέλη πράγματι εισπράττονται από όλα τα κράτη μέλη.

III — Προφορική διαδικασία

Η επιχείρηση IFG, προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, εκπροσωπούμενη από τον Volker Schiller, δικηγόρο Κολωνίας, η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τον Dietmar Knopp, δικηγόρο Κολωνίας, και η Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους Jansen και Sack, ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους και απάντησαν στα ερωτήματα που τους έθεσε το Δικαστήριο στη συνεδρίαση της 12ης Οκτωβρίου 1983.

Η *προσφεύγουσα στην κύρια δίκη* προέβαλε ιδίως ότι το εν λόγω τέλος δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων: πρόκειται για τέλος που εισπράττεται για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής και δεν υπάρχει παρόμοιο ή αντίστοιχο τέλος στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές. Σχετικά με την αρχή της αναλογικότητας πρέπει να ληφθεί υπόψη η σώρευση των επιβαρύνσεων κατά τις ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες καθώς και τα συνολικά έξοδα, με τα οποία επιβαρύνονται οι εισαγωγές. Το επίδικο τέλος εισπράττεται προς το γενικό συμφέρον και δεν μπορεί να επιβαρύνει μόνο τους εισαγωγείς.

Η *κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας* επέμεινε, ιδίως, στο ότι η διάταξη που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης αποτελεί μεταβατική ρύθμιση που έχει ως μόνο σκοπό να εμποδιστεί η δημιουργία διάκρισης σε βάρος των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών. Το επίδικο τέλος ανταποκρίνεται στις αρχές της αναλογικότητας και της κάλυψης των εξόδων. Λαμβανομένου υπόψη του συστηματικού πλαισίου, στο οποίο εντάσσεται η οδηγία 72/461, το άρθρο 11 δεν μπορεί να ερμηνευτεί συσταλτικά. Δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα τέλη που εισπράττονται από τρίτο κράτος. Στον τομέα αυτό εφαρμόζεται η αρχή της κοινοτικής προτίμησης.

Η *Επιτροπή* τόνισε ότι σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου η είσπραξη τελών που αποτελούν την αντιπαροχή για μια υπηρεσία, δεν αντιβαίνει στην αρχή της απαγόρευσης επιβολής επιβαρύνσεων αποτελέσματος ισοδυνάμου προς δασμούς και ότι πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των μέτρων που λαμβάνονται αποκλειστικά προς το γενικό συμφέρον και των μέτρων που, όπως στην προκειμένη περίπτωση, αποτελούν παροχή υπηρεσίας, η οποία παρέχεται αποκλειστικά για το εισαγόμενο εμπόρευμα.

Ο γενικός εισαγγελέας ανέπτυξε τις προτάσεις του στη συνεδρίαση της 29ης Νοεμβρίου 1983.

Σκεπτικό

1 Με διάταξη της 27ης Οκτωβρίου 1982, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 4 Ιανουαρίου 1983, το Bayerisches Verwaltungsgericht του Μονάχου υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972 περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 236).

2 Όπως συνάγεται από τη διάταξη περί παραπομπής, οι βαυαρικές διοικητικές αρχές, με απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1977, χορήγησαν στην προσφεύγουσα στην κύρια δίκη υγειονομική έγκριση για την εισαγωγή παρτίδας 1 000 τόνων βοείου και χοιρείου κρέατος από τη Ρουμανία. Για τη χορήγηση της έγκρισης αυτής οι διοικητικές αρχές εισέπραξαν, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του Freistaat Bayern (Ελεύθερου κράτους της Βαυαρίας) τέλος ύψους 865 γερμανικών μάρκων (DM) για το σύνολο της παρτίδας. Το τέλος αυτό μειώθηκε στο μεταξύ στα 100 DM, που ήδη αποτελούν το επίδικο ποσό ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου.

3 Η εισαγωγή πραγματοποιήθηκε όταν η οδηγία 72/462 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972, περί των υγειονομικών προβλημάτων και των υγειονομικών μέτρων κατά τις εισαγωγές ζώων βοείου και χοιρείου είδους και νωπών

κρεάτων προελεύσεως τρίτων χωρών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 3) δεν είχε ακόμη εφαρμοστεί από τα κράτη μέλη, επειδή η Κοινότητα δεν είχε λάβει ακόμη τα αναγκαία εκτελεστικά μέτρα.

4 Η διοίκηση θεωρεί ότι υπ' αυτές τις συνθήκες πρέπει να εφαρμοστεί το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461, σύμφωνα με το οποίο

«μέχρι την εφαρμογή κοινοτικού καθεστώτος ως προς τις εισαγωγές νωπών κρεάτων προελεύσεως τρίτων χωρών ... οι εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονται στα νωπά κρέατα που εισάγονται από τις χώρες αυτές δεν πρέπει να είναι περισσότερο ευνοϊκές απ' αυτές που προκύπτουν από την παρούσα οδηγία».

Θεωρεί ότι, εφόσον δεν υπήρχε κοινοτικό σύστημα ελέγχου για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες, εναπόκειτο στις εθνικές αρχές να διενεργούν τους αναγκαίους υγειονομικούς ελέγχους και να εξασφαλίζουν ότι για τα εμπορεύματα αυτά δεν επιφυλάσσεται ευνοϊκότερη μεταχείριση από ό,τι στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές.

5 Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη ισχυρίζεται ότι το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 δεν εφαρμόζεται πλέον, δεδομένου ότι παρήλθε η προθεσμία για την εκτέλεση της οδηγίας 72/462· συνεπώς, εφόσον η οδηγία αυτή δεν είχε εκτελεστεί προσηκόντως, ήταν δυνατή η άμεση επίκλησή της. Ακόμη και αν ήταν εφαρμοστέο το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461, η άποψη της προσφεύγουσας δεν αντιβαίνει προς την απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1980 (Wigei, υπόθεση 30/79, Slg. 1980, σ. 151), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι νόμιμη η είσπραξη τέλους για υγειονομικούς ελέγχους που διενεργούνται σε εισαγόμενο από τρίτες χώρες νωπό κρέας πουλερικών σύμφωνα με το άρθρο 15 της οδηγίας 71/118 του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 1971 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 116). Πράγματι, η διάταξη αυτή, σύμφωνα με την οποία

«μέχρις ενάρξεως ισχύος των κοινοτικών διατάξεων περί εισαγωγών νωπών κρεάτων πουλερικών προελεύσεως τρίτων χωρών ... τα κράτη μέλη εφαρμόζουν στις εισαγωγές αυτές διατάξεις τουλάχιστον αντίστοιχες με αυτές που προκύπτουν από την παρούσα οδηγία»,

διαφέρει ως προς τη διατύπωσή της από το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461.

6 Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη προβάλλει περαιτέρω ότι στην προκειμένη περίπτωση δεν πρόκειται για γνήσιο τέλος υγειονομικών ελέγχων, αλλά για

διοικητικό τέλος που εισπράττεται επ' ευκαιρία της χορήγησης της έγκρισης εισαγωγής. Εξάλλου, αντίθετα με ό,τι απαίτησε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 28ης Ιουνίου 1978 (Simmenthal, υπόθεση 70/77, Slg. 1978, σ. 1453, σκέψεις 24, 27), δεν είναι βέβαιο ότι σ' όλα τα κράτη μέλη εισπράττονταν παρόμοια τέλη.

7 Το Bayerisches Verwaltungsgericht του Μονάχου θεωρεί ότι, ενόψει των πολλών ενδίκων διαφορών σχετικά με την είσπραξη τέτοιου είδους τελών, είναι ευκταία η έκδοση απόφασης από το Δικαστήριο ως προς τις αρχές που είναι εφαρμοστέες εν προκειμένω. Για το λόγο αυτό, υπέβαλε τα ακόλουθα δύο ερωτήματα:

1. Το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972 περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/08, σ. 236) δικαιολογεί την επιβολή τέλους προς κάλυψη των εξόδων που συνεπάγεται η χορήγηση έγκρισης εισαγωγής που βασίζεται στα άρθρα 7 και 15 του Klauentiere-Einfuhrverordnung (κανονιστικής απόφασης περί εισαγωγής ονυχοφόρων ζώων), όπως ίσχυε με τη γνωστοποίηση της 30ής Αυγούστου 1972 και όπως τελικά τροποποιήθηκε με την κανονιστική απόφαση της 5ης Απριλίου 1976 (BGBl. I, σ. 914);

2. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα: Η νομιμότητα της επιβολής του εν λόγω τέλους εξαρτάται από το αν όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας επιβάλλουν παρόμοια τέλη κατά τις εμπορικές ανταλλαγές με τρίτες χώρες;

8 Πρέπει, σχετικώς, να αναφερθεί ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα υγειονομικά τέλη που ένα κράτος μέλος επιβάλλει σε προϊόντα που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη, θεωρούνται καταρχήν ως επιβαρύνσεις αποτελέσματος ισοδυνάμου με δασμούς και συνεπώς απαγορεύονται, επειδή η είσπραξή τους αποτελεί εμπόδιο στις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές (ως προς το σημείο αυτό, πρβλ. ιδίως τις αποφάσεις της 14. 12. 1972, υπόθεση 29/72, Marimex, Slg. 1972 σ. 1309· της 11. 10. 1973, υπόθεση 39/73, Rewe, Slg. 1973, σ. 1039· της 31. 5. 1979, υπόθεση 132/78, Denkavit Loire, Slg. 1979 σ. 1923· της 7. 4. 1981, υπόθεση 132/80, United Foods, Συλλογή 1981, σ. 995).

9 Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει δεχτεί επίσης ότι ο αποχρών λόγος της απαγόρευσης αυτής εκλείπει, όταν η επιβολή τελών για υγειονομικούς ελέγχους επιτρέπεται από διατάξεις κοινοτικού δικαίου, οι οποίες έχουν θεσπιστεί προς το συμφέρον της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, για να καταστεί ιδίως

δυνατή η διενέργεια υγειονομικών ελέγχων στη χώρα καταγωγής, τα αποτελέσματα των οποίων ισχύουν για όλη την Κοινότητα πριν από την αποστολή των εμπορευμάτων σε άλλα κράτη μέλη. Για την περίπτωση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι κοινές διατάξεις περί επιβολής τελών για υγειονομικούς ελέγχους συμβιβάζονται με τη Συνθήκη υπό την προϋπόθεση ότι υφίσταται η προσήκουσα αναλογία μεταξύ των τελών αυτών και των εξόδων που πράγματι συνεπάγονται οι έλεγχοι (απόφαση της 25. 1. 1977, υπόθεση 46/76, Bauhuis, Slg. 1977, σ. 5· πρβλ. επίσης την απόφαση της 12. 7. 1977, υπόθεση 89/76, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Slg. 1977, σ. 1355).

10 Τέλος, το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι ο υγειονομικός έλεγχος των εμπορευμάτων που εισάγονται από τρίτες χώρες εντάσσεται σε διαφορετικό πραγματικό και νομικό πλαίσιο απ' ό,τι ο έλεγχος εμπορευμάτων που προέρχονται από την Κοινότητα, και ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, δεν απαγορεύεται καταρχήν στα κράτη μέλη να εισπράττουν τέλη για υγειονομικούς ελέγχους, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι υφίσταται η προσήκουσα αναλογία μεταξύ του ύψους των τελών αυτών και των εξόδων που πράγματι συνεπάγονται οι έλεγχοι (πρβλ. τις αποφάσεις της 28. 6. 1978, υπόθεση 70/77, Simmenthal, Slg. 1978, σ. 1453· της 5. 7. 1978, υπόθεση 138/77, Ludwig, Slg. 1978, σ. 1645· της 22. 1. 1980, υπόθεση 30/79, Wigei, Slg. 1980, σ. 151· της 22. 3. 1983, υπόθεση 88/82, Leonelli, Συλλογή 1983, σ. 1061).

11 Τα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να εξεταστούν υπό το φως των κριτηρίων αυτών.

Επί του πρώτου ερωτήματος

12 Με το πρώτο ερώτημά του, το Bayerisches Verwaltungsgericht του Μονάχου έθεσε ορθά το πρόβλημα στο πλαίσιο του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461. Πράγματι, είναι αναμφισβήτητο ότι κατά τον κρίσιμο για την προκειμένη διαφορά χρόνο, η οδηγία 72/462 περί των υγειονομικών ελέγχων κατά τις εισαγωγές από τρίτες χώρες δεν ήταν πλήρως εφαρμοστέα, δεδομένου ότι τα κοινοτικά όργανα δεν είχαν λάβει έγκαιρα τα αναγκαία εκτελεστικά μέτρα για την εφαρμογή της. Μέχρι τότε, ίσχυε το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461, το οποίο είχε θεσπιστεί ακριβώς ενόψει τέτοιας καταστάσεως. Το άρθρο αυτό παραπέμπει, σχετικά με τους υγειονομικούς ελέγχους κρέατος από τρίτες χώρες, στις εθνικές υγειονομικές διατάξεις με τον περιορισμό, όμως, ότι οι διατάξεις αυτές δεν πρέπει να είναι περισσότερο ευνοϊκές από τις διατάξεις της οδηγίας που ισχύουν για τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές.

13 Ενόψει των κριτηρίων που έχει συναγάγει η νομολογία που αναφέρθηκε παραπάνω, η διάταξη αυτή πρέπει να θεωρηθεί ότι εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να επιβάλλουν, στις εισαγωγές από τρίτες χώρες, τα τέλη που προβλέπουν οι αντίστοιχες εθνικές τους νομοθετικές διατάξεις και μάλιστα υπό δυο προϋποθέσεις: αφενός πρέπει να τέλη να μην είναι ευνοϊκότερα από τα τέλη που εισπράττονται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, όταν ο έλεγχος διενεργείται στο κράτος αποστολής· αφετέρου πρέπει να υφίσταται η σωστή μεταξύ των τελών και των εξόδων που συνεπάγεται ο έλεγχος αναλογία. Μόνο η τελευταία προϋπόθεση αμφισβητείται στην υπό κρίση υπόθεση.

14 Η αντίθεση που, κατά την προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, υπάρχει μεταξύ του άρθρου 11 της οδηγίας 72/461 και του άρθρου 15 της οδηγίας 71/118, στην οποία αναφέρθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση Wigei της 22ας Ιανουαρίου 1980, δεν έχει καμία σημασία για την απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα, επειδή και οι δύο διατάξεις έχουν τον ίδιο σκοπό: να αποφευχθεί στον τομέα των υγειονομικών ελέγχων, η ευνοϊκότερη μεταχείριση των εισαγόμενων από τρίτες χώρες προϊόντων από τα προϊόντα κοινοτικής προέλευσης.

15 Η αντίρρηση της προσφεύγουσας στην κύρια δίκη ότι το επιβαλλόμενο τέλος δεν αποτελεί κατά κυριολεξία τέλος υγειονομικού ελέγχου αλλά διοικητικό τέλος γενικού χαρακτήρα, δεν ευσταθεί.

16 Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας πράγματι κατέδειξε, χωρίς να προβληθεί αντίρρηση, ότι το επιβαλλόμενο τέλος δικαιολογείται, επειδή η διοίκηση, για να διευκολύνει τις εισαγωγές, πρέπει να διεξάγει συνεχώς έρευνες και να συλλέγει πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση που υφίσταται από υγειονομική άποψη στα κράτη, από τα οποία προέρχονται τα σχετικά εμπορεύματα. Η επιβολή του εν λόγω τέλους έχει συνεπώς ως μόνο σκοπό να επιρρίπτονται τα έξοδα αυτά στις επιχειρήσεις κατά τη χορήγηση της έγκρισης εισαγωγής από τις υγειονομικές αρχές.

17 Δεδομένου ότι το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 παραπέμπει γενικά στις «εθνικές διατάξεις» που ισχύουν για το νωπό κρέας, δεν μπορούν να εμποδιστούν τα κράτη μέλη να επιρρίπτουν στον εισαγωγέα, είτε κατά το χρονικό σημείο της χορήγησης προς αυτόν των σχετικών με την εισαγωγή εγγράφων είτε κατά το

χρονικό σημείο αυτής της ίδιας της εισαγωγής, όχι μόνο τα έξοδα που συνεπάγονται οι ειδικοί έλεγχοι που αφορούν τα σχετικά εμπορεύματα, αλλά και τα έξοδα των διοικητικών υπηρεσιών για την οργάνωση του υγειονομικού ελέγχου.

18 Ο μόνος περιορισμός που θέτει ως προς το σημείο αυτό το κοινοτικό δίκαιο συνίσταται στο ότι το ύψος του επιβαλλόμενου τέλους πρέπει να βρίσκεται σε σωστή αναλογία με τα έξοδα που συνεπάγεται ο έλεγχος. Αυτό αποτελεί πραγματικό ζήτημα που υπάγεται στην κρίση του εθνικού δικαστηρίου.

19 Συνεπώς, στο πρώτο ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972, περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων, δικαιολογεί, σε περίπτωση εισαγωγής νωπού κρέατος από τρίτες χώρες, την επιβολή τέλους προς κάλυψη των εξόδων για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής η οποία στηρίζεται στις εθνικές νομοθετικές διατάξεις περί υγειονομικών ελέγχων, υπό την προϋπόθεση ότι υφίσταται σωστή αναλογία μεταξύ του ύψους του τέλους που επιβάλλεται και των εξόδων ελέγχου.

Επί του δεύτερου ερωτήματος

20 Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το εθνικό δικαστήριο υπέβαλε το δεύτερο ερώτημα για να μπορέσει να λάβει θέση ως προς το επιχείρημα της προσφεύγουσας στην κύρια δίκη, το οποίο βασίζεται σε ορισμένα αποσπάσματα του σκεπτικού της απόφασης Simmenthal, της 28ης Ιουνίου 1978 (σκέψεις 24 και 27, που αναφέρθηκαν παραπάνω).

21 Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τα κράτη μέλη μπορούν να εισπράττουν τέλη για τους υγειονομικούς ελέγχους που διενεργούνται κατά τις εισαγωγές από τρίτες χώρες, αλλά ότι οι εισπράξεις αυτές πρέπει να παραμένουν σε ορισμένα όρια ώστε να αποφεύγονται στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και καταστρατηγήσεις στην κυκλοφορία των αγαθών εντός της Κοινής Αγοράς. Τέτοια αποτελέσματα αποφεύγονται, αν τα υγειονομικά τέλη δεν υπερβαίνουν τα έξοδα που πράγματι συνεπάγονται οι εν λόγω έλεγχοι. Συνεπώς, από τους συλλογισμούς αυτούς δεν μπορεί να συναχθεί ότι η

επιβολή τελών για υγειονομικούς ελέγχους προϊόντων που εισάγονται από τρίτες χώρες εξαρτάται από την απόδειξη ότι σε όλα τα άλλα κράτη μέλη επιβάλλονται ίδια ή παρόμοια τέλη.

22 Συνεπώς, στο δεύτερο ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι η νομιμότητα της επιβολής τέλους υγειονομικού ελέγχου για νωπό κρέας που εισάγεται από τρίτες χώρες δεν μπορεί να εξαρτάται από την απόδειξη ότι επιβάλλονται παρόμοια τέλη από όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας, εφόσον υφίσταται αντιστοιχία μεταξύ του ύψους του τέλους και των εξόδων ελέγχου.

Επί των δικαστικών εξόδων

23 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίες κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το Bayerisches Verwaltungsgericht του Μονάχου, με διάταξη της 27ης Οκτωβρίου 1982, αποφαίνεται:

Το άρθρο 11 της οδηγίας 72/461 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972, περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων, δικαιολογεί, σε περίπτωση εισαγωγής νωπού κρέατος από τρίτες χώρες, την επιβολή τέλους προς κάλυψη των εξόδων για τη χορήγηση έγκρισης εισαγωγής η οποία στηρίζεται στις εθνικές νομοθετικές διατάξεις περί υγειονομικών ελέγχων, υπό την προϋπόθεση ότι υφίσταται σωστή αναλογία μεταξύ του ύψους του τέλους που επιβάλλεται και των εξόδων ελέγχου.

Η νομιμότητα της επιβολής τέλους υγειονομικού ελέγχου για νωπό κρέας που εισάγεται από τρίτες χώρες δεν μπορεί να εξαρτάται από την απόδειξη ότι επιβάλλονται παρόμοια τέλη από όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας, εφόσον υφίσταται αντιστοιχία μεταξύ του ύψους του τέλους και των εξόδων ελέγχου.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore Bosco Due Everling Κακούρης

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 31 Ιανουαρίου 1984.

Ο γραμματέας
κ.α.α.

J. A. Pompe

Βοηθός γραμματέας

Ο πρόεδρος

J. Mertens de Wilmars

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ G. FEDERICO MANCINI ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 29 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ 1983 [1]

Κύριε πρόεδρε,
κύριοι δικαστές,

1. Καλείστε για τέταρτη φορά να αποφανθείτε αν είναι σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο οι επιβαρύνσεις που επιβάλλονται από ένα κράτος για τους υγειονομικούς ελέγχους κατά την εισαγωγή από τρίτες χώρες. Το πρόβλημα αυτό αποτέλεσε ήδη αντικείμενο των αποφάσεων της 28ης Ιουνίου 1978 (υπόθεση 70/77, Simmenthal, Racc. 1978, σ. 1453), της 22ας Ιανουαρίου 1980 (υπόθεση 30/79, Wigei, Racc. 1980, σ. 151) και της 22ας Μαρτίου 1983 (υπόθεση 88/82, Leonelli, Συλλογή 1983, σ. 1061).

Τα πραγματικά περιστατικά: με πράξη της 19ης Δεκεμβρίου 1977, το βαυαρικό υπουργείο εσωτερικών χορήγησε, σύμφωνα με τις γερμανικές διατάξεις περί εισαγωγής ονυχοφόρων ζώων, στην επιχείρηση IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG, με έδρα το Μόναχο, με ορισμένους περιορισμούς, υγειονομική έγκριση εισαγωγής χιλίων τόνων βοείου και χοιρείου κρέατος από τη Ρουμανία. Για την

1 — Μετάφραση από τα ιταλικά.