ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 6ης Ιουνίου 2000 *

1. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 10 Ιουνίου 1998, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να θέσει σε εφαρμογή ή να μεταφέρει ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο ορισμένες διατάξεις της οδηγίας 93/118/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την τροποποίηση της οδηγίας 85/73/ΕΟΚ για τη χρηματοδότηση των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων των νωπών κρεάτων και των κρεάτων πουλερικών [1], παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ και την οδηγία, ειδικότερα από τις διατάξεις του κεφαλαίου I, σημεία 1, 2 και 5, του παραρτήματος αυτής.

Το νομικό πλαίσιο

2. Η 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, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 93/118/ΕΚ (στο εξής: οδηγία) [2] έχει ως σκοπό την εναρμόνιση των κανόνων που αφορούν τη χρηματοδότηση των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων στα σφαγεία προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος ελέγχου και να αποφεύγονται οι στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.

3. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη να εισπράττουν τέλος για τα έξοδα των κτηνιατρικών επιθεωρήσεων και ελέγχων στα κρέατα που αναφέρουν οι διάφορες κοινοτικές οδηγίες.

4. Τα κατ' αποκοπήν ποσά που πρέπει να εισπράττονται βάσει του τέλους αυτού καθορίζονται στο κεφάλαιο I του παραρτήματος της οδηγίας και ποικίλλουν, ειδικότερα, ανάλογα με το είδος του ζώου, την ηλικία του και το βάρος του.

5. Τα κατ' αποκοπήν ποσά που προορίζονται να καλύψουν τα έξοδα επιθεωρήσεως που συνδέονται με τις εργασίες σφαγής καθορίζονται στο σημείο 1 του κεφαλαίου αυτού, ενώ τα ποσά που πρέπει να εισπράττονται για τους ελέγχους και επιθεωρήσεις που συνδέονται με τις εργασίες τεμαχισμού καθορίζονται στο σημείο 2 του κεφαλαίου.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 340, σ. 15.

2 — ΕΕ L 32, σ. 14.

6. Το σημείο 5 του ίδιου αυτού κεφαλαίου προβλέπει τις περιπτώσεις στις οποίες ένα κράτος μέλος μπορεί να καθορίζει κατ' αποκοπήν τέλη μικρότερου ύψους.

7. Στην Ελλάδα, η μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο πραγματοποιήθηκε με το προεδρικό διάταγμα 34/94.

Η διαδικασία

8. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το προεδρικό διάταγμα 34/94 δεν είναι σύμφωνο προς τις απαιτήσεις του παραρτήματος της οδηγίας καθόσον, αντίθετα προς τις διατάξεις που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο I, σημεία 1, 2 και 5, του εν λόγω παραρτήματος:

— παραλείπει να αναφέρει, όσον αφορά το τέλος που εισπράττεται για τις εργασίες σφαγής, την κατηγορία που αντιστοιχεί στα μόνοπλα/ιπποειδή, μολονότι η κατηγορία αυτή περιλαμβάνεται ρητά στο κεφάλαιο I, σημείο 1, στοιχείο β', του παραρτήματος της οδηγίας·

— καθορίζει τα ποσά των τελών στο 50 % των κατ' αποκοπήν κοινοτικών ποσών, χωρίς η μείωση αυτή να αιτιολογείται, ενόψει των διατάξεων του παραρτήματος της οδηγίας·

— τέλος, δεν αναφέρει τα πουλερικά για τους σκοπούς εφαρμογής του τέλους τεμαχισμού, μολονότι η κατηγορία αυτή κρέατος εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

9. Επειδή η Ελληνική Δημοκρατία δεν απάντησε στο έγγραφο οχλήσεως ούτε έδωσε συνέχεια στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, η τελευταία άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης, προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους διότι αυτό παρέλειψε να εφαρμόσει ή να μεταφέρει ορθά στο εσωτερικό δίκαιο τις διατάξεις του κεφαλαίου I, σημεία 1, 2 και 5, του παραρτήματος της οδηγίας.

10. Η Ελληνική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει ως αβάσιμη την προσφυγή που άσκησε η Επιτροπή.

11. Θα εξετάσω διαδοχικά τις αιτιάσεις που προβάλλει η Επιτροπή.

Έλλειψη μνείας, μεταξύ των κρεάτων για τα οποία εφαρμόζονται τα τέλη που προβλέπει η οδηγία, της κατηγορίας των μονόπλων/ιπποειδών

12. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, όσον αφορά τα τέλη τα οποία πρέπει να εισπράττονται κατά τις υγειονομικές επιθεωρήσεις και ελέγχους που συνδέονται με τη σφαγή των ζώων, το προεδρικό διάταγμα 34/94, παραλείποντας να αναφέρει την κατηγορία που αντιστοιχεί στα μόνοπλα/ιπποειδή, δεν διασφαλίζει την ορθή μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

13. Η Ελληνική Δημοκρατία ομολογεί ότι το προεδρικό διάταγμα 34/94 δεν αναφέρει την κατηγορία αυτή. Σύμφωνα όμως με τις ισχύουσες εθνικές και κοινοτικές διατάξεις, η σφαγή ζώων διενεργείται μόνο σε εγκεκριμένο σφαγείο. Στην Ελλάδα, έως σήμερα, δεν έχει εγκριθεί κανένα σφαγείο για σφαγή μονόπλων/ιπποειδών και, κατά συνέπεια, σ' αυτό το κράτος μέλος δεν σφάζονται τα ζώα αυτά.

14. Η Επιτροπή προβάλλει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι οδηγίες πρέπει να μεταφέρονται στο εθνικό δίκαιο με σαφήνεια και διαφάνεια, ώστε οι ιδιώτες να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους[3]. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη οφείλουν να προβλέπουν ένα επακριβές νομικό πλαίσιο στον τομέα που ρυθμίζει η οικεία οδηγία και *το γεγονός ότι ορισμένη δραστηριότητα δεν αναπτύσσεται σε ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να δικαιολογήσει την έλλειψη σχετικών εκτελεστικών διατάξεων.* Το γεγονός ότι στην Ελλάδα δεν έχει εγκριθεί κανένα σφαγείο για τη σφαγή μονόπλων/ιπποειδών δεν αποτελεί εγγύηση ότι στο μέλλον δεν θα σφάζονται τέτοια ζώα στη χώρα αυτή. Η πλήρης εφαρμογή της οδηγίας δεν μπορεί να εξαρτάται από την εκάστοτε βούληση των αρμόδιων εθνικών αρχών για έγκριση ή μη έγκριση τέτοιων σφαγείων, άρα είναι απαραίτητη η ύπαρξη δεσμευτικής εθνικής διατάξεως για τα μόνοπλα/ιπποειδή.

15. Η Ελληνική Κυβέρνηση απαντά ότι η υποχρέωση σφαγής των ζώων στα εγκεκριμένα σφαγεία είναι επαρκής και οδηγεί στο ίδιο αποτέλεσμα με το επιδιωκόμενο από την οδηγία. Επομένως, το επιχείρημα της Επιτροπής σχετικά με το ενδεχόμενο σφαγής τέτοιων ζώων στο μέλλον δεν ασκεί εν προκειμένω καμία επιρροή. Άρα η μη αναφορά της κατηγορίας αυτής στο προεδρικό διάταγμα 39/94 στερείται εννόμων συνεπειών.

16. Εν πάση περιπτώσει, ενόψει της επικείμενης εναρμονίσεως προς την οδηγία 96/43/ΕΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1996, για τροποποίηση και κωδικοποίηση της οδηγίας 85/73/ΕΟΚ για τη χρηματοδότηση των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων των ζώντων ζώων και ορισμένων ζωικών

3 — Αποφάσεις της 15ης Μαρτίου 1990, C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1990, σ. I-851), και της 30ής Μαΐου 1991, C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2607).

προϊόντων και για τροποποίηση των οδηγιών 90/675/ΕΟΚ και 91/496/ΕΟΚ [4], υφίσταται στο υπό έκδοση προεδρικό διάταγμα ρητή αναφορά στην κατηγορία των μονόπλων/ιπποειδών.

17. Το νομικό πρόβλημα που πρέπει να επιλυθεί εν προκειμένω είναι εκείνο της επιπτώσεως, ενόψει της αρχής της υποχρεώσεως μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, της ανυπαρξίας, σε συγκεκριμένο κράτος μέλος, δραστηριότητας στην οποία αναφέρεται η κοινοτική οδηγία.

18. Το νομικό αυτό πρόβλημα δεν είναι νέο, δεδομένου ότι το Δικαστήριο αντιμετώπισε ήδη παρόμοιο ζήτημα στην υπόθεση που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, προπαρατεθείσας, η οποία αφορούσε την οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών [5].

19. Στην υπόθεση αυτή, η επίμαχη οδηγία επέβαλλε ειδικότερα στα κράτη μέλη να απαγορεύουν τη θήρα πτηνών από αεροπλάνα. Προκειμένου να δικαιολογήσει την παράλειψη εφαρμογής της διατάξεως της οδηγίας που απαγόρευε μια τέτοια πρακτική, το καθού κράτος μέλος υποστήριξε ότι δεν γινόταν χρήση αεροπλάνων, στο έδαφός του, προς καταδίωξη του θηράματος και, κατά συνέπεια, στο μέτρο που οι απαγορευόμενες πρακτικές δεν υπήρχαν στο έδαφός του, δεν ήταν αναγκαίο να μεταφέρει και τυπικά τη διάταξη αυτή στο εσωτερικό του δίκαιο.

20. Όπως ορθώς υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας Van Gerven, με τις προτάσεις του στην προαναφερθείσα υπόθεση, ένας τέτοιος αμυντικός ισχυρισμός δεν μπορούσε να ληφθεί υπόψη παρά μόνον αν η Ολλανδική Κυβέρνηση ήταν σε θέση να αποδείξει ότι η απαγορευόμενη από την οδηγία πρακτική δεν μπορούσε, σε καμία περίπτωση, να υπάρξει στο ολλανδικό έδαφος, απόδειξη η οποία δεν μπορούσε να προσκομιστεί με παραπομπή στην de facto κατάσταση που υπήρχε στη δεδομένη στιγμή, διότι αυτή μπορούσε πάντοτε να μεταβληθεί. Κατά συνέπεια, η ύπαρξη ενός ακριβούς νομικού πλαισίου ικανού να εγγυάται υπό όλες τις περιστάσεις την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας είναι πάντοτε αναγκαία προκειμένου να διασφαλίζεται ότι δεν θα υπάρξουν τέτοιες μεταβολές.

21. Το Δικαστήριο δέχθηκε την άποψη του γενικού εισαγγελέα Van Gerven, κρίνοντας ότι:

«Το γεγονός ότι ορισμένες δραστηριότητες ασυμβίβαστες με τις απαγορεύσεις που προβλέπει η οδηγία δεν απαντούν σε ορισμένο κράτος μέλος δεν μπορεί να δικαιολογήσει την έλλειψη σχετικών νομοθετικών διατάξεων. Πράγματι, προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή των οδηγιών, όχι μόνο στην πράξη αλλά και νομικώς, τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέπουν την ύπαρξη σαφούς νομικού πλαισίου στον συγκεκριμένο τομέα.»

22. Μπορεί η νομολογία αυτή να μεταφερθεί στην προκειμένη περίπτωση;

4 — ΕΕ L 162, σ. 1.
5 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202.

23. Η απάντηση μου είναι καταφατική, μολονότι η οδηγία για την οποία γίνεται λόγος δεν επιβάλλει απαγόρευση, αλλά θετική υποχρέωση. Πράγματι, η Ελληνική Κυβέρνηση επικαλείται μια καθαρά πραγματική κατάσταση. Έστω και αν, έως σήμερα, δεν υφίσταται κανένα εγκεκριμένο σφαγείο και, ως εκ τούτου, δεν γίνεται σφαγή ζώων της κατηγορίας των μονόπλων/ιπποειδών, δεν αμφισβητείται ότι η παρούσα κατάσταση μπορεί να μεταβληθεί. Πράγματι, κανένα νομικό εμπόδιο δεν απαγορεύει τη χορήγηση εγκρίσεως αφού το προεδρικό διάταγμα 410/94, που επισυνάπτεται στο υπόμνημα αντικρούσεως, προβλέπει μια τέτοια δυνατότητα. Εξάλλου, η ίδια η Ελληνική Κυβέρνηση ομολογεί ότι η κατάσταση αυτή είναι προσωρινή. Συγκεκριμένα, έκρινε σκόπιμο να προβάλει προς άμυνά της ότι, «σε κάθε περίπτωση, ενόψει της επικείμενης εναρμονίσεως και ενσωματώσεως της οδηγίας 96/43 στο υπό έκδοση προεδρικό διάταγμα γίνεται και η τυπική αναφορά στην κατηγορία των μονόπλων/ιπποειδών έτσι ώστε και στο μέλλον να υφίσταται και η κατηγορία αυτή».

24. Όσον αφορά την αξία του τελευταίου αυτού επιχειρήματος, αρκεί να υπομνηστεί η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία «το αντικείμενο προσφυγής που ασκείται βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης προσδιορίζεται με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία η παράβαση εξαλειφθεί μετά την προθεσμία που τάχθηκε βάσει του δευτέρου εδαφίου του εν λόγω άρθρου, η συνέχιση της διαδικασίας εξακολουθεί να δικαιολογείται προκειμένου να προσδιοριστεί η βάση της ευθύνης του κράτους μέλους που μπορεί ενδεχομένως να στοιχειοθετηθεί συνεπεία της παραβάσεώς του έναντι άλλων κρατών μελών, της Κοινότητας ή ιδιωτών» [6]. Η νομολογία αυτή ισχύει, κατά μείζονα λόγο, όταν προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι επίκειται η εξάλειψη της παραβάσεως.

25. Επομένως, η πρώτη αιτίαση που προβάλλει η Επιτροπή μου φαίνεται βάσιμη.

Ο καθορισμός των τελών στο 50 % των κατ' αποκοπήν κοινοτικών ποσών

26. Το προεδρικό διάταγμα 34/94 καθορίζει το ποσό των τελών που πρέπει να εισπράττονται για τους υγειονομικούς ελέγχους κατά τη σφαγή των ζώων και για τις εργασίες τεμαχισμού στο 50 % των κατ' αποκοπήν κοινοτικών ποσών.

27. Η Επιτροπή διατείνεται, όχι ότι η πραγματοποιηθείσα από τις ελληνικές αρχές μείωση βαίνει πέραν του ανεκτού από την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση ορίου, αλλ' ότι το βάσιμο μιας τέτοιας μειώσεως δεν δικαιολογείται, σύμφωνα με το κεφάλαιο I, σημείο 5, του παραρτήματος της οδηγίας, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν μειώνοντας τα κατ' αποκοπήν ποσά μόνο στον βαθμό που «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

6 — Απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, Επιτροπή κατά Γερμανίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 35.

οποία ορίζονται στα σημεία 1, στοιχείο α', και 2, στοιχείο α'». Κατά συνέπεια, οι ελληνικές αρχές όφειλαν να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή τα στοιχεία που επέτρεπαν τον υπολογισμό των μειωμένων τελών που προβλέπει η εθνική κανονιστική ρύθμιση.

28. Η Ελληνική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η οδηγία επιτρέπει σε κράτος μέλος, εφόσον το κόστος ζωής και το μισθολογικό κόστος αποκλίνουν σημαντικά από τον κοινοτικό μέσο όρο βάσει του οποίου καθορίστηκαν τα κατ' αποκοπήν ποσά, να παρεκκλίνει από τα κοινοτικά ποσά που ορίζει η οδηγία, εφόσον το εν λόγω κράτος μέλος δεν προβλέπει μείωση μεγαλύτερη του 55 % των ποσών που αναφέρει η οδηγία.

29. Κατά συνέπεια, εφόσον η υποχρέωση αυτή έχει τηρηθεί, ο προσδιορισμός των τελών ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους, το οποίο συνεκτιμά ένα μεγάλο αριθμό πραγματικών, ουσιαστικών και κοινωνικών δεδομένων.

30. Η Επιτροπή εμμένει στο ότι κάθε παρέκκλιση πρέπει να αιτιολογείται με βάση συγκεκριμένα στοιχεία, ενόψει του σκοπού της οδηγίας, που είναι η διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας του συστήματος υγειονομικών ελέγχων και η αποφυγή των στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό.

31. Προσθέτει ότι η υποχρέωση αυτή επιβεβαιώνεται από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 10 ΕΚ), καθώς και από το άρθρο 2, παράγραφος 5, της οδηγίας, κατά το οποίο «Για πρώτη φορά δύο έτη μετά τη θέσπιση του νέου συστήματος και στη συνέχεια ύστερα από σχετική αίτηση της Επιτροπής, τα κράτη μέλη τής διαβιβάζουν τα στοιχεία που αφορούν την κατανομή και χρήση των τελών αυτών και πρέπει να είναι σε θέση να αιτιολογήσουν τον τρόπο υπολογισμού τους.»

32. Η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι ούτε η οδηγία — ούτε καμία άλλη κοινοτική διάταξη — επιβάλλει στα κράτη μέλη να κοινοποιούν στην Επιτροπή τα στοιχεία που δικαιολογούν το βάσιμο μιας τέτοιας μειώσεως των τελών.

33. Εν πάση περιπτώσει, το γεγονός ότι το κόστος ζωής και το μισθολογικό κόστος στην Ελλάδα διαφέρουν σημαντικά από το ανάλογο κόστος στα άλλα κράτη μέλη είναι γενικώς γνωστό και δεν επιδέχεται πρόσθετες αιτιολογίες, διευκρινίσεις ή αποδείξεις, αφού τα οικονομικά μεγέθη κάθε κράτους μέλους είναι γνωστά και προσιτά σε όλους, κυρίως δε στις υπηρεσίες της Επιτροπής.

34. Κατά την Επιτροπή, το επιχείρημα που αντλείται από το βιοτικό επίπεδο και το μισθολογικό κόστος στην Ελλάδα δεν αποτελεί επαρκή αιτιολογία της επίμαχης μειώσεως, διότι οι ελληνικές αρχές όφειλαν να προσκομίσουν, προς τούτο, τα απαραίτητα στοιχεία από τα οποία να προκύπτουν το μισθολογικό κόστος και τα διοικητικά έξοδα

στον συγκεκριμένο τομέα, η δομή και το κόστος λειτουργίας των εγκαταστάσεων, το κόστος ανιχνεύσεως των καταλοίπων, το οποίο αποτελεί μέρος του ποσού του τέλους, και η σχέση κτηνιάτρων προς επιθεωρητές, βάσει των οποίων αποφασίστηκε η μείωση του ποσού των τελών στο 50 %.

35. Νομίζω ότι η επιχειρηματολογία της Επιτροπής στηρίζεται στο γράμμα του κεφαλαίου Ι, σημείο 5, του παραρτήματος της οδηγίας, αφού, κατά το σημείο αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν να παρεκκλίνουν εφαρμόζοντας χαμηλότερο τέλος από τα κατ' αποκοπήν ποσά τα οποία ορίζονται στα σημεία 1, στοιχείο α', και 2 «μέχρι το πραγματικό κόστος επιθεώρησης», πράγμα που δεν μπορεί να σημαίνει ότι, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η είσπραξη ποσών χαμηλότερων από τα κατ' αποκοπήν ποσά που ορίζονται σε κοινοτικό επίπεδο, οι εθνικές αρχές έχουν πλήρη διακριτική ευχέρεια ως προς το μέγεθος της μειώσεως.

36. Ωστόσο, δεδομένου ότι η αιτίαση της Επιτροπής δεν αφορά το ποσό των τελών που εισπράττονται στην Ελλάδα, αλλά την εκ μέρους της Ελληνικής Κυβερνήσεως μη αιτιολόγηση των ποσών αυτών, το Δικαστήριο οφείλει να εξετάσει, ενόψει των υποχρεώσεων που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 2, παράγραφος 5, της οδηγίας, κατά πόσο μπορεί να καταλογιστεί παράβαση εις βάρος της Ελληνικής Δημοκρατίας.

37. Κατά τη γνώμη μου, το άρθρο 2, παράγραφος 5, της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να πληροφορούν αυτοβούλως την Επιτροπή ως προς την κατανομή και τη χρήση των τελών, δύο έτη μετά τη θέσπιση του νέου συστήματος και, εν συνεχεία, αιτήσει της Επιτροπής. Αντιθέτως, όσον αφορά τον τρόπο υπολογισμού των τελών, η εν λόγω διάταξη προβλέπει απλώς ότι τα κράτη μέλη *πρέπει να είναι σε θέση* να κοινοποιήσουν τον τρόπο υπολογισμού τους. Αυτό συνεπάγεται ότι οι εθνικές αρχές δεν υποχρεούνται να πράξουν τούτο παρά μόνον αν η Επιτροπή υποβάλει σχετική αίτηση. Θα συνέβαινε διαφορετικά μόνον αν η διάταξη αυτή διευκρίνιζε ότι τα στοιχεία ως προς την κατανομή και τη χρήση των τελών *πρέπει να συνοδεύονται* από στοιχεία από τα οποία μπορεί να αιτιολογείται ο τρόπος υπολογισμού των τελών αυτών.

38. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας, το οποίο επιτρέπει ρητά στην Ελληνική Δημοκρατία «να παρεκκλίνει των αρχών της παρούσας οδηγίας, εφόσον, λόγω γεωγραφικών χαρακτηριστικών, το κόστος είσπραξης ενός τέλους σε γεωγραφικά απομακρυσμένες περιοχές υπερβαίνει το προϊόν του». Στη συγκεκριμένη αυτή περίπτωση, η εν λόγω διάταξη διευκρινίζει ότι: «οι ελληνικές αρχές ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τη γεωγραφική έκταση που καλύπτουν οι παρεχόμενες παρεκκλίσεις. Η ενημέρωση συνοδεύεται από τα αναγκαία δικαιολογητικά».

39. Εκτός της ειδικής αυτής παρεκκλίσεως, η υποχρέωση πληροφορήσεως της Επιτροπής ως προς τον τρόπο υπολογισμού των τελών εξαρτάται από την ύπαρξη προηγούμενης αιτήσεως της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να αναγνωριστεί παράβαση παρά μόνο στον βαθμό που οι ελληνικές αρχές

παρέλειψαν ή αρνήθηκαν να απαντήσουν σε αίτηση της Επιτροπής.

40. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή υποστήριξε ότι επανειλημμένως ζήτησε από την Ελληνική Δημοκρατία να της κοινοποιήσει τα στοιχεία αυτά, αλλά δεν έλαβε καμία απάντηση, ούτε και μετά την αποστολή του εγγράφου οχλήσεως και της αιτιολογημένης γνώμης στην παρούσα διαδικασία.

41. Με το έγγραφο οχλήσεως παρατηρήθηκε ότι η μείωση κατά 50 % στην οποία προέβησαν οι ελληνικές αρχές μπορούσε να θεωρηθεί σύμφωνη προς την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, όμως «θα ήταν παρά ταύτα αναγκαίο να αιτιολογηθεί το βάσιμο αυτής της μείωσης με την κοινοποίηση των στοιχείων τα οποία επέτρεψαν τον υπολογισμό των τελών». Ωστόσο, στο έγγραφο οχλήσεως δεν γίνεται καμία μνεία σε οποιαδήποτε προγενέστερη αίτηση κοινοποιήσεως των στοιχείων. Εναπόκειται όμως στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της προβαλλόμενης παραβάσεως, αυτή όμως δεν προσκομίζει την απόδειξη ότι υπήρξε προηγούμενη αίτηση αιτιολογήσεως του τρόπου υπολογισμού, η δε Ελληνική Κυβέρνηση παρέλειψε ή αρνήθηκε να της διαβιβάσει μια τέτοια αιτιολογία. Ο ισχυρισμός, με το υπόμνημα απαντήσεως, ότι επανειλημμένως και πριν την αποστολή του εγγράφου οχλήσεως είχε υποβληθεί μια τέτοια αίτηση δεν μπορεί να θεραπεύσει την έλλειψη της αποδείξεως αυτής.

42. Σύμφωνα με τη συναφή νομολογία του Δικαστηρίου, «σκοπός του εγγράφου οχλήσεως κατά τη διαδικασία που προηγείται της ασκήσεως προσφυγής λόγω παραβάσεως είναι να προσδιορίσει το αντικείμενο της διαφοράς και να παράσχει στο κράτος μέλος που καλείται να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του τα αναγκαία στοιχεία για την προετοιμασία της άμυνάς του» [7].

43. Επομένως, το έγγραφο οχλήσεως πρέπει να εξακριβώνει συνοπτικά την εκ μέρους του κράτους μέλους φερόμενη παράβαση του κοινοτικού δικαίου και να το καλεί να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Έτσι, η προσαπτόμενη παράβαση πρέπει κατ' ανάγκη να προϋπάρχει του εγγράφου οχλήσεως. Στην προκειμένη περίπτωση, η παράβαση που καταλογίζεται στην Ελληνική Κυβέρνηση συνίσταται σε παράλειψη κοινοποιήσεως των στοιχείων τα οποία κατέστησαν δυνατό τον υπολογισμό των μειωμένων τελών. Όμως, η οδηγία απλώς ορίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να αιτιολογούν τον τρόπο υπολογισμού των τελών αιτήσει της Επιτροπής και όχι ότι υποχρεούνται να το πράττουν αυτοβούλως. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν μπορεί να προσάπτει στην Ελληνική Κυβέρνηση την αδράνειά της εφόσον δεν προσκομίζει την απόδειξη ότι ζήτησε να της κοινοποιηθούν τα στοιχεία υπολογισμού πριν από την τυπική έναρξη της διαδικασίας που προηγείται της ασκήσεως της προσφυγής.

44. Εξάλλου, η Επιτροπή δεν μπορεί να προσάπτει στις ελληνικές αρχές ότι δεν απάντησαν στο έγγραφο οχλήσεως και στην αιτιολογημένη γνώμη, στον βαθμό που οι πράξεις αυτές εντάσσονται σε «προκαταρ-

7 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1996, C-289/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1996, σ. I-4405).

κτική διαδικασία η οποία δεν συνεπάγεται δεσμευτικό έννομο αποτέλεσμα έναντι του αποδέκτη [τους]» [8].

45. Επομένως, η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί.

Η εφαρμογή του τέλους τεμαχισμού στα πουλερικά

46. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι στην Ελλάδα δεν απαιτείται κανένα τέλος για τους υγειονομικούς ελέγχους και επιθεωρήσεις που συνδέονται με τις εργασίες τεμαχισμού των κρεάτων πουλερικών. Συγκεκριμένα, το άρθρο 3, παράγραφος 2, του προεδρικού διατάγματος 34/94 παραλείπει να αναφέρει, αντίθετα προς τις διατάξεις του κεφαλαίου I, σημείο 2, στοιχείο α', του παραρτήματος της οδηγίας, ότι το κατ' αποκοπήν ποσό του τέλους τεμαχισμού προστίθεται στα ποσά που αναφέρονται στο σημείο 1 του εν λόγω παραρτήματος, το οποίο καλύπτει επίσης την κατηγορία των πουλερικών.

47. Η Ελληνική Δημοκρατία αντικρούει την αιτίαση της Επιτροπής, διότι τα πουλερικά δεν εξαιρούνται από το τέλος τεμαχισμού των νωπών κρεάτων. Πράγματι, το άρθρο 3 του εν λόγω διατάγματος προβλέπει σαφώς ένα τέτοιο τέλος καθόσον παραπέμπει απευθείας στα προεδρικά διατάγματα 599/85 και 959/81, τα οποία έχουν αντικατασταθεί εν τω μεταξύ από τα προεδρικά διατάγματα 410/94 και 291/96, τα οποία μνημονεύουν το τέλος τεμαχισμού σχετικά με τα πουλερικά και, επομένως, είναι σύμφωνα προς τις διατάξεις της οδηγίας.

48. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο απαιτεί ωστόσο την ύπαρξη νομοθετικού πλαισίου που να εξασφαλίζει την πλήρη εφαρμογή της με επαρκή διαφάνεια και σαφήνεια. Κατά συνέπεια, το διάταγμα αυτό δεν έχει την απαιτούμενη ακρίβεια και σαφήνεια σχετικά με την υποχρέωση καταβολής του τέλους τεμαχισμού των πουλερικών.

49. Η Ελληνική Δημοκρατία επικαλείται, εξάλλου, τη διοικητική πρακτική που ακολουθείται κανονικά και είναι πλήρως σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας, καθόσον τα τέλη τεμαχισμού για τα πουλερικά καταβάλλονται σε όλη την ελληνική επικράτεια. Εξάλλου, τα αποδεικτικά καταβολής των εν λόγω τελών, τα οποία προσκομίστηκαν κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, επιβεβαιώνουν απόλυτα τους ισχυρισμούς της Ελληνικής Δημοκρατίας.

50. Ευθύς αμέσως αναφέρω ότι το τελευταίο αυτό επιχείρημα της Ελληνικής Κυβερνήσεως δεν μπορεί, κατά κανένα τρόπο, να ευδοκιμήσει, στο μέτρο που, κατά πάγια νομολογία, ούτε οι απλές διοικητικές πρακτικές ούτε και η ύπαρξη πραγματικών καταστάσεων που να ανταποκρίνονται σε ό,τι επιβάλλει η οδηγία δεν είναι ικανές να θεραπεύσουν τη μη εισαγωγή, στην εθνική νομοθεσία και στις εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις, των κανόνων που περιλαμβάνονται στην οδηγία η οποία πρέπει να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Ασφαλώς, η υποχρέωση μεταφοράς μιας οδηγίας στο

8 — Απόφαση της 22ας Απριλίου 1999, C-272/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1999, σ. I-2175).

εσωτερικό δίκαιο δεν συνεπάγεται «κατ' ανάγκη την κίνηση νομοθετικής διαδικασίας σε κάθε κράτος μέλος» [9] και μάλιστα «δεν απαιτείται κατ' ανάγκη η κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεών τους με ρητή και ειδική νομοθετική διάταξη, αλλά αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο εφόσον αυτό εξασφαλίζει κατά τρόπο επαρκώς σαφή και ακριβή την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας» [10].

51. Ακριβώς, όμως, ας εξετάσω την κύρια επιχειρηματολογία της Ελληνικής Κυβερνήσεως, κατά την οποία η ισχύουσα στην Ελλάδα κανονιστική ρύθμιση εξασφαλίζει, στην περίπτωση των πουλερικών, τόσο την είσπραξη του τέλους για τους ελέγχους που συνδέονται με τις εργασίες σφαγής όσο και του τέλους για τους ελέγχους που συνδέονται με τις εργασίες τεμαχισμού.

52. Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η διάρθρωση της ελληνικής κανονιστικής ρυθμίσεως δεν επιτρέπει να θεωρηθεί ότι ικανοποιεί αυτή την απαίτηση σαφήνειας. Πράγματι, δεν αμφισβητείται ότι, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, το άρθρο 3, παράγραφος 2, του προεδρικού διατάγματος 34/94 (το οποίο ορίζει ότι «το ποσό που αναφέρεται στην παράγραφο 1 προστίθεται στα ποσά που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, περιπτώσεις α', β' και γ'») δεν κάνει καμία μνεία των κρεάτων πουλερικών, ενώ προβλέπει σαφέστατα ότι για τα βόεια, τα χοίρεια και τα κρέατα αιγοπροβάτων, το ποσό του τέλους που συνδέεται με τον τεμαχισμό προστίθεται στο ποσό που πρέπει να καταβληθεί για τις εργασίες σφαγής.

53. Η παράλειψη αυτή δημιουργεί αφεαυτής αμφιβολία όσον αφορά τα ποσά που πρέπει να καταβάλλουν οι επιχειρηματίες, αφού αυτοί διατρέχουν τον κίνδυνο να ερμηνεύσουν το ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, του προαναφερθέντος προεδρικού διατάγματος δεν κάνει μνεία στα κρέατα πουλερικών ως ένδειξη ότι οι εργασίες τεμαχισμού των κρεάτων αυτών δεν υπόκεινται στην είσπραξη τέλους υπό τις ίδιες προϋποθέσεις όπως και τα άλλα κρέατα.

54. Από μια τέτοια αμφισημία πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να συναχθεί ότι, επί του σημείου αυτού, η οδηγία δεν μεταφέρθηκε ορθά στο εσωτερικό δίκαιο.

55. Επομένως, ματαίως η Ελληνική Κυβέρνηση προβάλλει ότι, στην πραγματικότητα, αν ληφθούν υπόψη δύο άλλα προεδρικά διατάγματα (ήτοι, τα προεδρικά διατάγματα 599/85 και 959/81, τα οποία στο μεταξύ αντικαταστάθηκαν από τα προεδρικά διατάγματα 410/94 και 291/96), οδηγούμαστε στη διαπίστωση ότι όντως οφείλεται τέλος ειδικά για τις πράξεις τεμαχισμού των πουλερικών. Εξάλλου, δεν εξηγήθηκε γιατί οι εθνικές αρχές επέλεξαν, για το κρέας πουλερικών, να διασφαλίσουν τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο με συνδυασμό κειμένων εξ ορισμού λιγότερο διαφανών, για τους επι-

9 — Απόφαση της 23ης Μαΐου 1985, 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1985, σ. 1661).

10 — Απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 1987, 236/85, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1987, σ. 3989).

χειρηματίες, αντί ενιαίας ρυθμίσεως, ενώ για τα άλλα κρέατα, το σύνολο της κανονιστικής ρυθμίσεως που διασφαλίζει τη μεταφορά της οδηγίας έχει περιληφθεί σε ένα ενιαίο κείμενο, το προεδρικό διάταγμα 34/94.

56. Θεωρώ, επομένως, βάσιμη την τρίτη αιτίαση που επικαλείται η Επιτροπή.

Επί των δικαστικών εξόδων

57. Λαμβάνοντας υπόψη το ότι, από τις τρεις αιτιάσεις που επικαλείται η Επιτροπή, δύο φαίνονται βάσιμες, αλλά και το ότι η Επιτροπή δεν υπέβαλε αίτημα ως προς τις δαπάνες, νομίζω ότι η εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφοι 2 και 3, του Κανονισμού Διαδικασίας πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα η Επιτροπή να φέρει, εκτός των δικαστικών της εξόδων, το ένα τρίτο των εξόδων της Ελληνικής Δημοκρατίας, η δε τελευταία να φέρει τα δικαστικά της έξοδα.

Πρόταση

58. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι:

«— Η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να αναφέρει, όσον αφορά το τέλος που εισπράττεται για τις εργασίες σφαγής, την κατηγορία των μονόπλων/ιπποειδών και να περιλάβει ρητά τα πουλερικά στην εφαρμογή του τέλους τεμαχισμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κεφάλαιο I, σημεία 1, στοιχείο β', και 2, στοιχείο α', του παραρτήματος της οδηγίας 93/118/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την τροποποίηση της οδηγίας 85/73/ΕΟΚ για τη χρηματοδότηση των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων των νωπών κρεάτων και των κρεάτων πουλερικών, καθώς και τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ.

— Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.»