FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 21. marts 2002 [1]

1. De sundhedsmæssige undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, som fersk kød fra kvæg og svin skal undergives, samt betingelserne for finansiering af disse foranstaltninger har været genstand for en harmonisering på fællesskabsplan. I forbindelse med harmonisering af finansieringsbetingelserne blev det bestemt, at der skal betales en fast afgift for undersøgelses- og kontrolforanstaltninger. Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) har anmodet Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt udgifterne i sag C-284/00 til trikinundersøgelse af svinekød i perioden 1992-1994 samt omkostningerne i sag C-288/00 til bakteriologiske undersøgelser, afholdt i 1991, er omfattet af en fast afgift, eller om der for disse foranstaltninger kan opkræves særlige afgifter ud over denne afgift.

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsretlige bestemmelser*

2. De relevante fællesskabsretlige regler er bestemmelserne om undersøgelse af fersk kød og bestemmelserne om finansiering af disse undersøgelser.

1. Bestemmelser, der finder anvendelse i forbindelse med undersøgelse af fersk kød

a) Direktiv 64/433/EØF

3. Bestemmelserne om undersøgelse af fersk kød for perioden fra 1991 til den 31. december 1992 er fastsat i Rådets direktiv 64/433/EØF [2], som affattet ved bl.a. Rådets direktiv 83/90/EØF [3], og senest ved Rådets direktiv 89/662/EØF [4] (herefter »direktiv 64/433«).

4. Direktiv 64/433 har til formål at standardisere de sundhedsbestemmelser, der

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Direktiv af 26.6.1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT 1963-1964, s. 175).

3 — Direktiv af 7.2.1983 (EFT L 59, s. 10).

4 — Direktiv af 11.12.1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13).

skal overholdes i samhandelen mellem medlemsstaterne for bl.a. kvæg og svin. Direktiv 64/433 tilsigter således at fjerne de forskelle, der er på området, mellem de gældende regler i medlemsstaterne, og som kan hindre samhandelen [5].

5. Nævnte direktiv bestemmer, at de medlemsstater, som eksporterer fersk kød [6], drager omsorg for, at kødet opfylder visse betingelser, som skal sikre, at det er egnet til menneskeføde.

6. Artikel 3, stk. 1, punkt A, litra d), i direktiv 64/433 bestemmer, at hele kroppe eller dele af kroppe skal være undersøgt efter slagtningen af en embedsdyrlæge, i hvilken forbindelse der om fornødent kan gennemføres laboratorieundersøgelser. Indholdet af denne undersøgelse efter slagtning uddybes i bilag I, kapitel VII, til direktiv 64/433.

7. Ifølge artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 64/433 skal fersk kød, bortset fra det, som har været udsat for kuldebehandling i overensstemmelse med Rådets direktiv 77/96/EØF [7], underkastes trikinundersøgelse, og i henhold til nævnte direktivs artikel 5 kan kød, hvori der er konstateret forekomst af trikiner, ikke sendes til en anden medlemsstats område.

8. Med henblik på at garantere forbrugerne den samme sundhedsbeskyttelse og sikre fri bevægelighed for produkter, der er omfattet af den fælles markedsordning, er der i Rådets direktiv 88/409/EØF [8] sket en udvidelse af kravene i direktiv 64/433 til at omfatte fersk kød, som er fremstillet i medlemsstaterne med henblik på salg på deres indenlandske markeder.

b) Direktiv 64/433, som affattet ved direktiv 91/497/EØF

9. Rådets direktiv 91/497/EØF [9] har til formål at udvide kravene i direktiv 64/433

5 — Første til fjerde betragtning til direktiv 83/90.

6 — I henhold til artikel 2 i direktiv 64/433 forstås ved »fersk kød«, kød — herunder kød, der er vakuumpakket eller pakket i kontrolleret atmosfære — som med undtagelse af kuldebehandling ikke har været underkastet nogen behandling, der forlænger holdbarheden.

7 — Direktiv af 21.12.1976 om trikinundersøgelse i forbindelse med indførsel af fersk kød af tamsvin fra tredjelande (EFT 1977 L 26, s. 67). Direktiv 77/96 angiver i bilag I forskellige metoder til undersøgelse for trikin og i bilag IV beskrives fremgangsmåder for frysebehandling.

8 — Direktiv af 15.6.1988 om sundhedsbestemmelser for kød til hjemmemarkedet og om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73 skal opkræves ved undersøgelse af sådant kød (EFT L 194, s. 28).

9 — Direktiv af 29.7.1991, som ændrer og kodificerer direktiv 64/433 (EFT L 268, s. 69).

til at gælde for al produktion af kød for at tage hensyn til ophævelsen ved direktiv 89/662 [10] af veterinærkontrollen ved grænserne mellem medlemsstaterne.

10. Direktiv 64/433, som ændret ved direktiv 91/497 [11], hvis bestemmelser finder anvendelse fra den 1. januar 1993, gentager i det væsentlige bestemmelserne i direktiv 64/433 vedrørende undersøgelse efter slagtning og indholdet af denne undersøgelse [12].

11. I lighed med direktiv 64/433 bestemmer direktiv 64/433 med senere ændringer, at fersk kød fra svin, som ikke er undersøgt for tilstedeværelsen af trikiner i overensstemmelse med bilag I til direktiv 77/96, skal underkastes frysebehandling i henhold til bilag IV til nævnte direktiv [13].

12. Artikel 5, stk. 1, litra a), i direktiv 64/533 med senere ændringer bestemmer endvidere, at kød fra dyr, der er angrebet af trikinose, skal erklæres uegnet til menneskeføde.

10 — Sjette betragtning til direktiv 91/497.

11 — Herefter »direktiv 64/433 med senere ændringer«.

12 — Jf. artikel 3, stk. 1, punkt A, litra d), og bilag VIII til direktiv 64/433 med senere ændringer.

13 — Artikel 6 i direktiv 64/433 med senere ændringer.

2. Bestemmelser vedrørende finansiering af undersøgelser

a) Direktiv 85/73/EØF og beslutning 88/408/EØF

13. Den fællesskabsretlige harmonisering af undersøgelsesafgifter er blevet gennemført i to etaper, nemlig for det første ved Rådets direktiv 85/73/EØF [14] og dernæst ved Rådets beslutning 88/408/EØF [15].

14. Direktiv 85/73 har til formål at hindre konkurrencebegrænsninger som følge af forskellig finansiering af sundhedsundersøgelser i medlemsstaterne [16]. Direktivet bestemmer, at medlemsstaterne opkræver en afgift for disse undersøgelser i forbindelse med slagtning, og at enhver direkte eller indirekte refusion af denne afgift er forbudt. Ifølge direktivet vedtager Rådet den eller de faste størrelser for afgifterne samt principperne og de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af nævnte direktiv og undtagelsesbestemmelser. Medlems-

14 — Direktiv af 29.1.1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød (EFT L 32, s. 14), hvis gældende affattelse fra den 1.1.1991 er den, som blev ændret ved direktiv 88/409 (herefter »direktiv 85/73«).

15 — Beslutning af 15.6.1988 om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73 skal opkræves for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød (EFT L 194, s. 24).

16 — Femte betragtning.

staterne kan opkræve beløb, der er større end dem, som Rådet har vedtaget, forudsat at den samlede afgift, som medlemsstaten opkræver, er mindre end eller lig med de faktiske undersøgelsesudgifter.

15. Beslutning 88/408, som er vedtaget i henhold til direktiv 85/73, fastsætter i artikel 2, stk. 1, den afgift, som for hver dyreart skal opkræves for undersøgelserne i henhold til direktiv 64/433 [17].

16. Det bestemmes i artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408, at medlemsstaterne kan fravige de faste afgiftsbeløb i opadgående eller nedadgående retning, svarende til de faktiske udgifter ved undersøgelsen, såfremt lønomkostninger eller andre forhold afviger fra det fællesskabsgennemsnit, der er anvendt ved beregningen af disse beløb. Af bilaget til beslutningen fremgår, at en sådan tilpasning kan foretages generelt eller for en enkelt virksomhed.

17. Artikel 5, stk. 1, i beslutning 88/408 bestemmer, at det i artikel 2 omhandlede beløb træder i stedet for enhver anden sundhedsskat eller -afgift, som medlemsstaternes nationale, regionale eller kommunale myndigheder opkræver for den sundhedsmæssige undersøgelse og kontrol af fersk kød, som omhandlet i direktiv 64/433.

17 — Afgiften fastsættes til 2,5 ECU/dyr for ungkvæg og til 1,30 ECU/dyr for svin.

18. Ifølge direktiv 88/409 gælder de afgifter, der er fastsat i artikel 2 i beslutning 88/408, også for undersøgelser af fersk kød, der er produceret på en medlemsstats område med henblik på hjemmemarkedet.

b) Direktiv 85/73, som ændret ved direktiv 93/118/EF

19. Rådets direktiv 93/118/EF [18] har bl.a. til formål at ændre direktiv 85/73 under hensyn til de nye bestemmelser om kontrol [19]. Direktivet ophæver i artikel 2 beslutning 88/408 med virkning fra den 1. januar 1994.

20. I lighed med direktiv 85/73 og beslutning 88/408 bestemmer direktiv 85/73, som ændret ved direktiv 93/118 [20], at medlemsstaterne opkræver en fast EF-afgift, som dækker alle harmoniserede kontrolforanstaltninger, og at enhver direkte eller indirekte refusion af denne afgift er forbudt [21]. Medlemsstaterne kan fravige de faste afgifter i nedadgående retning under samme vilkår, som er angivet i beslutning 88/408 [22].

18 — Direktiv af 22.12.1993 om ændring af direktiv 85/73 (EFT L 340, s. 15).

19 — Femte betragtning.

20 — Herefter »direktiv 85/73 med senere ændringer«.

21 — Artikel 1 i direktiv 85/73 med senere ændringer.

22 — Bilag til direktiv 85/73 med senere ændringer, kapitel I, nr. 5.

21. Medlemsstaternes mulighed for at opkræve et beløb, der overstiger niveauet for EF-afgifter, svarende til de faktiske omkostninger, der er forbundet med undersøgelsen, forudsætter ikke længere, at deres lønomkostninger eller andre bestemte forhold afviger fra fællesskabsgennemsnittet [23]. I bilaget til direktiv 85/73 med senere ændringer bestemmes, at medlemsstaterne til dækning af højere omkostninger kan henholdsvis forhøje de fastsatte beløb for en given virksomheds vedkommende eller opkræve en særafgift svarende til de faktiske omkostninger [24].

22. Ligesom beslutning 88/408 bestemmer direktiv 85/73 med senere ændringer, at EF-afgifterne træder i stedet for enhver anden sundhedsskat eller -afgift vedrørende harmoniserede undersøgelsesforanstaltninger for fersk kød [25].

B — *Den tyske lovgivning*

1. Forbundslovgivningen

23. Fleischhygienegesetz (lov om sundhedsmæssig kontrol af kød) bestemmer i § 24 i den affattelse, der var gældende i 1991 og 1992 [26], at de foranstaltninger, der er omfattet af pligten til omkostningsdækning fastsættes efter delstatens retsregler, og at denne afgift fastsættes i overensstemmelse med direktiv 85/73. Fra den 1. januar 1993 er henvisningen til direktiv 85/73 blevet suppleret med ordene »og de retsakter, som Det Europæiske Fællesskabs institutioner har udstedt med hjemmel i dette direktiv«.

2. Delstatens og amternes retsregler

24. Nordrheinwestfälisches Fleisch- und Geflügelfleischhygienekostengesetz (nordrhein-westfalsk lov om omkostningerne ved kød- og fjerkrækødhygiejne) af 16. december 1998 [27], der for så vidt angår lovens bestemmelser om vedtægter vedrørende myndighedernes foranstaltninger i medfør af FlHG trådte i kraft den 1. januar 1991 med tilbagevirkende gyldighed, bemyndiger bl.a. amterne til at fastsætte regler for opkrævning af afgifter bl.a. med hjemmel i FlHG's § 24.

25. Verordnung zur Ausführung des nordrheinwestfälischen Gesetzes über die Kosten der Fleisch- und Geflügelfleischhygiene (bekendtgørelse om gennemførelse af nordrhein-westfalsk lov om omkostnin-

23 — Artikel 2, stk. 3, i direktiv 85/73 med senere ændringer.

24 — Bilag til direktiv 85/73 med senere ændringer, kapitel I, nr. 4, litra a) og b).

25 — Artikel 2, stk. 4, i direktiv 85/73 med senere ændringer.

26 — BGBl. I, s. 649, herefter »FlHG«.

27 — GV. NRW, s. 775.

gerne ved kød- og fjerkrækødhygiejne) af 6. maj 1999[28], som ændret ved bekendtgørelse af 27. september 1999[29], er for så vidt angår de bestemmelser, der har betydning for tvisterne i hovedsagen, tillige trådt i kraft med tilbagevirkende gyldighed den 1. januar 1991. Den afgrænser de afgiftspligtige aktiviteter, for hvilke direktiv 85/73 i den til enhver tid gældende affattelse fastsætter en fællesskabsafgift, og de afgiftspligtige aktiviteter, for hvilke der ikke er fastsat en fællesskabsafgift. Blandt sidstnævnte er anført undersøgelser for trikiner og bakteriologiske undersøgelser.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

26. På grundlag af ovennævnte bestemmelser har Kreis Wesel (Wesel amt), der er kompetent i sag C-284/00, vedtaget Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (vedtægt om opkrævning af afgifter og refusion for myndighedernes foranstaltninger i henhold til FlHG) af 16. august 1999[30]. Denne vedtægt trådte i kraft med tilbagevirkende gyldighed den 1. januar 1991 og fastsætter ud over den faste afgift for trikinundersøgelse af svinekød for 1992-1994 også en særlig afgift for undersøgelser efter slagtning.

27. På samme grundlag har Kreis Neuss (Neuss amt), der er kompetent i sag C-288/00, vedtaget Satzung über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (vedtægt om opkrævning af afgifter for myndighedernes foranstaltninger i henhold til bestemmelserne om kødhygiejne) af 10. juni 1999[31], som også trådte i kraft med tilbagevirkende gyldighed den 1. januar 1991. Denne vedtægt fastsætter for 1991 ud over den faste afgift for undersøgelser efter slagtning også en afgift for bakteriologiske undersøgelser på 45 DEM/dyr.

A — *Sag C-284/00*

28. Stratmann GmbH und Co. KG (herefter »Stratmann«) driver en slagterivirksomhed. Fra 1992 til 1994 udstedte Landrätin des Kreises Wesel (herefter »Landrätin«) flere afgiftsopkrævninger til Stratmann for sundhedsmæssige undersøgelser før og efter slagtning af kvæg, får, geder og svin samt for trikinundersøgelse af svinekød.

29. Stratmann anlagde sag til prøvelse af disse afgiftsopkrævninger. Efter at Stratmann havde fået medhold, først helt og

28 — GV. NRW, s. 156.

29 — GV. NRW, s. 563.

30 — Abl. des Kreises Wesel nr. 21.

31 — Offentliggjort den 16.6.1999.

siden delvist, ved henholdsvis Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tyskland) og Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tyskland), indgav virksomheden »revionsanke« til Bundesverwaltungsgericht. Søgsmålet vedrørte kun spørgsmålet om, hvorvidt Landrätin var berettiget til at opkræve en særlig afgift for trikinundersøgelse af svinekød.

30. Da det efter Bundesverwaltungsgerichts opfattelse ikke fremgik tydeligt af de relevante fællesskabsretlige bestemmelser, hvorvidt den eventuelt forhøjede faste afgift også omfatter omkostningerne i forbindelse med trikinundersøgelser, har den besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Omfatter den faste afgift, der i henhold til Rådets direktiv 88/409/EØF af 15. juni 1988, som foreskriver anvendelse af Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964

a) som affattet ved direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989

b) som affattet ved direktiv 91/497/EØF af 29. juli 1991,

gælder for undersøgelse af fersk kød bestemt for hjemmemarkedet i henhold til

a) Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985, sammenholdt med Rådets beslutning 88/408/EØF af 15. juni 1988

b) Rådets direktiv 85/73/EØF, som affattet ved Rådets direktiv 93/118/EF af 22. december 1993,

også omkostningerne til gennemførelse af undersøgelser af fersk svinekød for trikiner?«

B — *Sag C-288/00*

31. I januar 1991 slagtede Fleischversorgung Neuss GmbH und Co. KG (herefter Fleischversorgung Neuss) ungkvæg i Kreis Neuss' slagteri. Ved meddelelse af 1. februar 1991 til Fleischversorgung Neuss

opkrævede Landrat des Kreises Neuss (herefter »Landrat«), ud over almindelige afgifter for gennemførelse af undersøgelser før og efter slagtning, også særlige afgifter på 1 350 DEM for gennemførelsen af 30 bakteriologiske undersøgelser.

32. Da appelretten ikke gav Fleischversorgung Neuss medhold i dets søgsmål til prøvelse af afgiftsopkrævningerne, indgav virksomheden »revisionsanke« til Bundesverwaltungsgericht.

33. Bundesverwaltungsgericht, som dermed blev stillet over for spørgsmålet om, hvorvidt Landrat var berettiget til at opkræve særlige afgifter for sådanne bakteriologiske undersøgelser, besluttede at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Omfatter den faste afgift, der i henhold til Rådets direktiv 88/409/EØF af 15. juni 1988, som foreskriver anvendelse af Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964, som affattet ved direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989, gælder for undersøgelse af fersk kød bestemt for hjemmemarkedet, i henhold til Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985, sammenholdt med Rådets beslutning 88/408/EØF af 15. juni 1988, også omkostningerne til en i det konkrete tilfælde nødvendig bakteriologisk undersøgelse?«

III — Besvarelse af de præjudicielle spørgsmål

34. I sag C-284/00 ønsker den forelæggende ret oplyst, om udgifterne i forbindelse med trikinundersøgelsen, er omfattet af den faste afgift i henhold til følgende bestemmelser:

— direktiv 85/73 og beslutning 88/408 samt direktiv 85/73 med senere ændringer, sammenholdt med

— direktiv 64/433 samt direktiv 64/433 med senere ændringer.

I sag C-288/00 ønsker den forelæggende ret oplyst, om udgifterne i forbindelse med bakteriologiske undersøgelser er omfattet af den faste afgift i henhold til følgende bestemmelser:

— direktiv 85/73 og beslutning 88/408

— direktiv 64/433.

35. Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt udgifter til trikinundersøgelse af fersk svinekød og bakteriologiske undersøgelser er omfattet af den faste EF-afgift, selv om disse foranstaltninger ikke gennemføres systematisk.

36. Med henblik på at besvare disse spørgsmål i overensstemmelse med Domstolens fortolkningsmetoder[32] vil jeg foreslå en gennemgang af fællesskabslovgivningens ordlyd, opbygning og formål i nævnte rækkefølge.

A — *Ordlyden af de relevante fællesskabsretlige bestemmelser*

1. Bestemmelserne om undersøgelses- og kontrolforanstaltninger

37. Det kan fastslås, at bakteriologiske undersøgelser i direktiv 64/433 og trikinundersøgelse i direktiv 64/433 og derefter i direktiv 64/433 med senere ændringer, ikke er fastsat med henblik på at skulle gennemføres systematisk. Det skal alligevel påpeges, at disse foranstaltninger er obligatoriske: Førstnævnte så snart der er tvivl om den sundhedsmæssige kvalitet af kødet, som ikke kan fjernes ved hjælp af andre undersøgelsesforanstaltninger, sidstnævnte såfremt det omhandlede kød ikke har været undergivet en kuldebehandling.

38. Hvad angår de bakteriologiske undersøgelser fremgår det af artikel 3, stk. 1, punkt A, litra d), i direktiv 64/433, at besigtigelsen, som skal udføres i forbindelse med undersøgelsen efter slagtningen, kan suppleres »om fornødent ved egnede laboratorieundersøgelser«, som har til formål at kontrollere, at de traumatiske læsioner opstået kort før slagtningen, lokale misdannelser eller forandringer, der konstateres, ikke gør slagtekroppen og det tilhørende slagteaffald »uegnet til menneskeføde eller farligt for den menneskelige sundhed«. Denne mulighed for at iværksætte laboratorieundersøgelser gentages i nævnte direktivs bilag I, kapitel VII, nr. 39, om sundhedsmæssige undersøgelser efter slagtning.

39. Bakteriologiske undersøgelser er ganske vist ikke udtrykkeligt nævnt i de anførte bestemmelser. Efter min opfattelse er det imidlertid ubestridt, at sådanne undersøgelser falder ind under »egnede laboratorieundersøgelser«, som har til formål at kontrollere, at det undersøgte kød ikke er uegnet til menneskeføde eller farligt for den menneskelige sundhed. Jeg mener ikke, at Landrats påstand om, at bakterio-

32 — Jf. f.eks. dom af 14.6.2001, sag C-191/99, Kvaerner, Sml. I, s. 4447, præmis 30.

logiske undersøgelser er dyre og varer flere dage, er en tilstrækkelig begrundelse for, at disse undersøgelser skulle undtages fra sådanne laboratorieundersøgelser, som omhandles i disse bestemmelser.

40. Hvad angår trikinundersøgelse skal det understreges, at direktiv 64/433, i sin oprindelige affattelse fra 1964, ikke berørte de foranstaltninger i medlemsstaterne, der angår undersøgelse af fersk svinekød for trikiner [33]. Som jeg har anført [34], bestemmes det i direktiv 64/433 og direktiv 64/433 med senere ændringer, at denne undersøgelse er obligatorisk for fersk svinekød, som ikke har været udsat for kuldebehandling i overensstemmelse med direktiv 77/96, og at kød, hvori der er konstateret forekomst af trikiner, ikke må sendes til en anden medlemsstats område, eller skal erklæres uegnet til menneskeføde.

41. På grundlag af disse bestemmelser er det min opfattelse, at fællesskabslovgiver helt klart har villet, at trikinundersøgelsen af fersk svinekød skulle indgå i de harmoniserede undersøgelsesforanstaltninger.

42. I det omfang bakteriologiske undersøgelser og trikinundersøgelse er fastsat i de fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende undersøgelse af fersk kød, er de hermed forbundne omkostninger — som vi skal se — omfattet af den faste afgift i medfør af ordlyden af bestemmelserne om finansiering af de pågældende undersøgelser.

2. Bestemmelserne om finansiering af undersøgelses- og kontrolforanstaltninger

43. Det må konstateres, at det i bestemmelserne om finansiering af undersøgelses- og kontrolforanstaltninger ikke foreskrives, at EF-afgiften kun skal omfatte udgifterne i forbindelse med foranstaltninger, der skal gennemføres systematisk. Derimod henviser disse bestemmelser udtrykkeligt til alle harmoniserede foranstaltninger uden undtagelse.

44. Artikel 1, stk. 1, første led, i direktiv 85/73 bestemmer således, at »[m]edlemsstaterne drager omsorg for, at der [...] ved slagtning af [kvæg og svin] opkræves en afgift til dækning af udgifterne til sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol«.

Beslutning 88/408 bestemmer i artikel 1, at »[i] denne beslutning fastsættes den afgift,

33 — Artikel 6, stk. 2.
34 — Punkt 7 og 10 i dette forslag til afgørelse.

som medlemsstaterne *i henhold til*[35] direktiv 64/433/EØF [...] skal opkræve for den sundhedsmæssige undersøgelse og kontrol af fersk kød [...]«.

45. Direktiv 85/73 med senere ændringer[36] bestemmer tillige i artikel 1, stk. 1, første led, at medlemsstaterne drager omsorg for »at opkræve en EF-afgift til dækning af udgifterne til sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af det [...] kød, [der omhandles i] direktiv 64/433/EØF«. I kapitel I, nr. 1, i bilaget til direktiv 85/73 bestemmes det, at medlemsstaterne, med forbehold af nr. 4 og 5, »for udgifter til undersøgelse i forbindelse med slagtning« opkræver faste beløb.

46. I overensstemmelse med Domstolens praksis, hvorefter fortolkning af en fællesskabsretlig bestemmelse kræver en sammenligning af de forskellige sproglige versioner[37], bemærkes, at størstedelen af de forskellige versioner af ovennævnte bestemmelser på de øvrige officielle sprog anvender et ordvalg, som semantisk svarer fuldstændig til det franske.

47. Heraf kan udledes, at en restriktiv fortolkning, som forfægtes af Landrat og Landrätin, hvorefter en fast EF-afgift kun omfatter udgifter til kontrolforanstaltninger, som skal gennemføres systematisk, ikke har støtte i de gældende bestemmelsers ordlyd.

48. Med hensyn til den omstændighed, at der ikke er krav eller begrænsninger, der går i modsat retning, er det min opfattelse, at fællesskabslovgiver har villet, at den faste afgift skal omfatte enhver kontrol i henhold til direktiv 64/433, derefter direktiv 64/433 med senere ændringer, og dermed de udgifter, der er forbundet med trikinundersøgelse af fersk svinekød og bakteriologiske undersøgelser. Denne vurdering synes at have støtte i den almindelige opbygning af de relevante bestemmelser.

B — *Den almindelige opbygning af de fællesskabsretlige bestemmelser*

49. For det første styrker den almindelige opbygning af bestemmelserne om undersøgelses- og kontrolforanstaltninger efter min mening den opfattelse, at trikinundersøgelse og bakteriologiske undersøgelser ikke kan adskilles fra andre foranstaltninger.

35 — Min fremhævelse.

36 — I modsætning til Kommissionen (punkt 12 i dens indlæg) er det min opfattelse, henset til artikel 2 og artikel 3, stk. 1, første punktum, i direktiv 93/118, at bestemmelserne i direktiv 85/73 med senere ændringer, finder anvendelse fra den 1.1.1994. Det er ligeledes den holdning, Domstolen indtog i dom af 15.4.1997, sag C-27/95, Bakers of Nailsea, Sml. I, s. 1847, præmis 10 og 50, som vedrørte udgifter i forbindelse med veterinærundersøgelser gennemført og faktureret i perioden mellem den 1.1.1993 og den 4.3.1994.

37 — Dom af 6.10.1982, sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 18.

50. Som allerede anført [38] har fællesskabslovgiver indført en harmoniseret ordning for sundhedsmæssige undersøgelser, der bygger på en fuldstændig kontrol af fersk kød i forsendelsesmedlemsstaten, som erstatter den kontrol, der udføres i bestemmelsesmedlemsstaten. I denne forbindelse har fællesskabslovgiver tillagt oprindelsesmedlemsstatens embedsdyrlæge den fællesskabsfunktion at overvåge, at kødet er egnet til menneskeføde [39], og dermed at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed [40].

51. Henset til mængden af kød, der skal undersøges, forskellene i dets sundhedsmæssige tilstand og omkostningerne i forbindelse med kontrolforanstaltninger, er det klart, at fællesskabslovgiver ikke kan opstille en udtømmende fortegnelse over de undersøgelsesforanstaltninger, der skal gennemføres for al fersk kød. Undersøgelsen efter slagtning, således som den er defineret [41], omfatter derfor for det første forskellige typer af undersøgelser [42], for hvis indhold der kun er fastsat minimumskrav, som embedsdyrlægen skal uddybe i ethvert tilfælde, hvor dette er nødvendigt, og for det andet systematiske undersøgelser, såsom trikinundersøgelsen, hvis gennemførelse kan fraviges under visse nøjagtigt angivne betingelser.

52. Alle disse foranstaltninger er imidlertid fastsat med samme formål, nemlig beskyttelsen af den offentlige sundhed. De har derfor samme betydning og bør betragtes som en integreret del af de harmoniserede undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, uanset om de gennemføres systematisk.

53. For det andet er det min opfattelse, at det fremgår af den almindelige opbygning af såvel direktiv 85/73 og beslutning 88/408, som af direktiv 85/73 med senere ændringer, at den faste EF-afgift nødvendigvis omfatter bakteriologiske undersøgelser og trikinundersøgelsen.

54. Harmoniseringen af betingelserne for finansiering af undersøgelses- og kontrolforanstaltninger beror i det væsentlige på indførelsen af en fast afgift, hvis størrelse fastsættes pr. dyr. Som allerede anført [43] skal denne afgift omfatte samtlige foranstaltninger uden forskel. Fællesskabslovgiver har endvidere bestemt, at denne afgift kan forhøjes, forudsat at den svarer til de faktiske undersøgelsesudgifter [44]. Endelig fremgår det af artikel 5, stk. 1, i beslutning 88/408 og artikel 2, stk. 4, i direktiv 84/73, at afgiften træder i stedet for enhver anden sundhedsskat eller -afgift, som medlemsstaternes nationale, regionale eller kommunale myndigheder opkræver for den sundhedsmæssige undersøgelse og kontrol af fersk kød. De eneste undtagelser til dette forbud mod andre skatter eller afgifter

38 — Punkt 4-12 i dette forslag til afgørelse.

39 — Således som det fremgår af bilag I, kapitel VII, nr. 38, til direktiv 64/433 og bilag I, kapitel VIII, nr. 39, til direktiv 64/433 med senere ændringer.

40 — Dom af 15.4.1997, sag C-105/95, Daut, Sml. I, s. 1877, præmis 20.

41 — Jf. bilag I, kapitel VII til direktiv 64/433 og bilag I, kapitel VIII til direktiv 64/433 med senere ændringer.

42 — Besigtigelse, palpering af organer, indsnit, undersøgelse for afvigelse i konsistens, farve, lugt, smag og om nødvendigt, laboratorieundersøgelser.

43 — Punkt 42-48 i dette forslag til afgørelse.

44 — Artikel 2, stk. 2, i direktiv 85/73 og artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408. Artikel 2, stk. 3, i direktiv 85/73 med senere ændringer.

fremgår dels af beslutning 88/408 vedrørende udgifterne til registrering af slagterier[45], dels af direktiv 85/73 med senere ændringer vedrørende udgifterne til registrering af slagterier, der er meddelt autorisation, og muligheden for at opkræve en afgift til epizootiebekæmpelse[46].

55. Efter min opfattelse følger det af disse bestemmelser, at opkrævning af den faste afgift i medfør af beslutning 88/408 og direktiv 85/73 med senere ændringer udelukker enhver mulighed for derudover at opkræve en særlig afgift for de kontrol- eller undersøgelsesforanstaltninger, der er nævnt i direktiv 64/433 eller direktiv 64/433 med senere ændringer, såsom trikinundersøgelse eller bakteriologiske undersøgelser.

56. Heraf følger endvidere, at en medlemsstat, som har antaget, at den faste afgift ikke omfatter samtlige omkostninger i forbindelse med de harmoniserede kontrol- og undersøgelsesforanstaltninger, i henhold til direktiv 85/73 og beslutning 88/408 kun har mulighed for at forhøje afgiften for samtlige slagterier eller for et givet slagteri. I henhold til direktiv 85/73 med senere ændringer kan den pågældende medlemsstat forhøje afgiften eller opkræve en særafgift, som dækker de faktiske omkostninger. Samme begrænsning gælder for den lokale eller regionale myndighed, til hvem medlemsstaten har delegeret sin bemyndigelse, idet denne ikke kan have en videre beføjelse end den delegerende myndighed.

57. Hvad angår udgifterne til trikinundersøgelsen er jeg af den opfattelse, at min vurdering har støtte i den erklæring, som Rådet indskrev i sin protokol i forbindelse med vedtagelsen af beslutning 88/408[47]. I denne erklæring præciseres de kriterier, som er lagt til grund for beregningen af de faste afgiftsstørrelser. Det anføres således, at den gennemsnitlige varighed for undersøgelse af svin er to minutter, og at der i fornødent omfang kan lægges yderligere tid til, bl.a. til trikinundersøgelsen. Denne erklæring bekræfter, at trikinundersøgelsen er omfattet af den faste afgift[48].

45 — Artikel 5, stk. 1, sidste punktum, i beslutning 88/408.

46 — Artikel 2, stk. 4, i direktiv 85/73 med senere ændringer.

47 — Bundesverwaltungsgericht har henvist hertil i sin forelæggelseskendelse i sag C-284/00 (s. 11 i den franske oversættelse).

48 — Det fremgår af Domstolens praksis, at selv om en fortolkende erklæring ikke kan begrunde en fortolkning, der afviger fra selve ordlyden af den pågældende bestemmelse (dom af 23.2.1988, sag 429/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 843, præmis 9), eller når erklæringens indhold overhovedet ikke omhandles i bestemmelsen (dom af 26.2.1991, sag C-292/88, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 18), kan den — for så vidt som en sådan erklæring efter sit indhold tilsigter at præcisere et generelt begreb — tages i betragtning (dom af 3.12.1998, sag C-368/96, Generics (UK) m.fl., Sml. I, s. 7967, præmis 27). Til støtte for fortolkningen af en direktivbestemmelse om direkte forsikringsvirksomhed har Domstolen for nylig henvist til en fortolkende erklæring fra den forsikringskomité, der blev oprettet ved et senere direktiv (Kvaerner-dommen, præmis 54).

58. Den harmoniserede finansieringsordning indebærer ganske vist, at en del af de omkostninger, der er forbundet med trikinundersøgelse og bakteriologiske undersøgelser, bæres af dyreejere, hvis dyr ikke behøver sådanne kontrolforanstaltninger. Efter min opfattelse er det imidlertid selve kernen i en fast afgift at lade dyreejere bære en afgift, der i visse tilfælde overstiger de faktiske udgifter, der er forbundet med de undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, som deres dyr behøver, og i andre tilfælde er lavere end disse udgifter.

59. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at henvise til beskrivelsen af den sundhedsmæssige undersøgelse efter slagtning, således som den fremgår af bilag I, kapitel VII, til direktiv 64/433 og af bilag I, kapitel VIII, til direktiv 64/433 med senere ændringer. Som anført ovenfor består undersøgelsen efter slagtning af et vist antal undersøgelser, som dyrlægen kun skal gennemføre i tilfælde af tvivl. Betingelserne for gennemførelsen af undersøgelses- og kontrolforanstaltninger varierer således i praksis fra dyr til dyr. I modsætning til Landrätin og Landrat mener jeg ikke, at den omstændighed, at det er muligt at identificere de dyr, som har været genstand for en trikinundersøgelse, eller med hensyn til hvilke en bakteriologisk undersøgelse var nødvendig, indebærer, at det er ubegrundet at tage hensyn til de udgifter, der er forbundet med sådanne foranstaltninger, i beregningen af den faste afgift, på samme måde som den gennemsnitlige undersøgelsestid og andre foranstaltninger, der gennemføres i tvivlstilfælde, eller at ordlyden og opbygningen af de anvendelige bestemmelser fraviges navnlig for disse foranstaltningers vedkommende.

60. Jeg vil i forbindelse med gennemgangen af den harmoniserede finansieringsordning belyse årsagen til, at særafgifter, som opkræves ud over den faste afgift til dækning af trikinundersøgelse og bakteriologiske undersøgelser, ikke kan betragtes som en i henhold til fællesskabsretten tilladt forhøjelse af den faste afgift.

61. Det er nemlig for det første ubestridt, at den forhøjelse, der omhandles i direktiv 85/73 og i beslutning 88/408, samt i kapitel I, nr. 4, litra a), i bilaget til direktiv 85/73 med senere ændringer, kun giver mulighed for at fastsætte en »generel« afgift, der beregnes og anvendes i forhold til en enkelt virksomhed eller en givet gruppe af virksomheder [49]. Denne forhøjelse kan derfor ikke føre til, at der opkræves særafgifter for særlige undersøgelsesforanstaltninger som dem, der er omhandlet i tvisterne i hovedsagen.

62. Hvad angår muligheden for at »opkræve en særafgift svarende til de faktiske omkostninger« i henhold til kapitel I, nr. 4, litra b), i bilaget til direktiv 85/73 med senere ændringer, har Domstolen i dom af 9. september 1999 [50] fastslået, at det er en mulighed, som medlemsstaterne kan benytte sig af generelt og diskretionært, men på betingelse af, at afgiften ikke overstiger de faktiske omkostninger. Over-

49 — For så vidt angår beslutning 88/408, jf. punkt 30 i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sagen Hansa Fleisch Ernst Mundt, dom af 10.11.1992, sag C-156/91, Sml. I, s. 5567. Jf. ligeledes punkt 2 i bilaget til beslutning 88/408.

50 — Sag C-374/97, Feyrer, Sml. I, s. 5153, præmis 27, 31 og 32.

holdelsen af denne betingelse indebærer efter min opfattelse, at der i beregningen skal tages hensyn til samtlige udgifter, som den pågældende medlemsstat faktisk har afholdt som følge af gennemførte harmoniserede undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, og er derfor til hinder for, at der for en særlig foranstaltning både opkræves en fast EF-afgift og en særafgift.

63. Det modsatte resultat ville indebære, at bestemmelserne i beslutning 88/408 og direktiv 85/73 med senere ændringer, hvorved fællesskabslovgiver har fastsat en fast afgift, der omfatter alle harmoniserede undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, blev formålsløse, eftersom hver stat efter eget valg ville kunne tilføje en eller flere særafgifter for en eller flere kontrolforanstaltninger.

64. Heraf følger, at den almindelige opbygning af såvel bestemmelserne vedrørende undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, som af bestemmelserne om finansiering af disse foranstaltninger, støtter en fortolkning med udgangspunkt i ordlyden, hvorefter udgifterne til trikinundersøgelse og bakteriologiske undersøgelser er omfattet af den faste afgift og ikke kan danne grundlag for en særafgift ved siden af den faste afgift.

65. Endelig stemmer denne konklusion overens med den relevante fællesskabslovgivnings formål.

C — *Fællesskabslovgivningens formål*

66. Jeg deler Kommissionens opfattelse, hvorefter kun en bekræftende besvarelse af de forelagte spørgsmål stemmer overens med de formål, som fællesskabslovgiver forfølger gennem en harmonisering af undersøgelsesforanstaltningerne for fersk kød og af disse foranstaltningers finansiering.

67. Hvad angår bestemmelserne vedrørende undersøgelses- og kontrolforanstaltninger fremgår det nemlig af betragtningerne til direktiv 64/433 og direktiv 64/433 med senere ændringer, at disse bestemmelser har til formål at standardisere de sundhedsmæssige garantier for forbrugerne [51]. Fællesskabslovgiver har således villet sikre fællesmarkedets enhed og fri bevægelighed for fersk kød inden for Fællesskabet, samtidig med at beskyttelsen af den offentlige sundhed garanteres [52].

51 — Første til fjerde betragtning til direktiv 83/90. Fjerde til sjette betragtning til direktiv 91/497.

52 — Daut-dommen, præmis 20.

68. Som allerede nævnt er samtlige foranstaltninger i direktiv 64/433 og direktiv 64/433 med senere ændringer en del af de foranstaltninger, der er harmoniseret på fællesskabsplan, og denne harmonisering vedrører såvel de omstændigheder, under hvilke de skal gennemføres, som de regler, der gælder for deres gennemførelse.

69. Såfremt trikinundersøgelsen og de bakteriologiske undersøgelser kunne adskilles fra de øvrige undersøgelses- og kontrolforanstaltninger og gøres til genstand for forskellige vurderinger i medlemsstaterne, selv om denne vurdering kun vedrørte deres finansiering, ville dette efter min mening principielt være i strid med fællesskabslovgivers formål med at standardisere undersøgelses- og kontrolforanstaltningerne.

70. Jeg er endvidere af den opfattelse, at det ville være uforeneligt med gennemførelsen af det indre marked. På et område som forbrug af fersk kød, hvor forbrugernes tillid spiller en væsentlig rolle, er det vigtigt, at enhver er overbevist om, at de produkter, som tilbydes på markedet, har været genstand for de samme undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, uanset hvilken medlemsstat kødet kommer fra. Henset til den betydning, som det har for den sundhedsmæssige kvalitet af svinekød, at der ikke er konstateret forekomst af trikiner, og for fersk kød i almindelighed, at der ikke er konstateret bakteriologiske infektioner, synes den argumentation, som Landrätin og Landrat har fremført med henblik på at påvise, at trikinundersøgelsen og de bakteriologiske undersøgelser ikke er omfattet af de harmoniserede undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, selv om den kun er gjort gældende i forbindelse med en tvist om finansiering af disse foranstaltninger, at kunne sætte forbrugernes tillid til den fællesskabsretlige kontrolordning på spil.

71. Besvarelsen bør efter min opfattelse være den samme med hensyn til bestemmelserne vedrørende finansiering af undersøgelses- og kontrolforanstaltninger.

72. Det fremgår nemlig af betragtningerne til direktiv 85/73 [53] og direktiv 85/73 med senere ændringer [54], at Rådet har villet fjerne forskellene mellem medlemsstaterne for så vidt angår finansiering af undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, fordi disse forskelle kunne påvirke konkurrencevilkårene mellem produktioner, som for størstedelens vedkommende er omfattet af fælles markedsordninger.

53 — Femte og sjette betragtning til direktiv 85/73.
54 — Fjerde og sjette betragtning til direktiv 93/118.

73. Som allerede anført har Rådet vedtaget faste beløb for de EF-afgifter, der kan opkræves for al undersøgelse og kontrol i henhold til direktiv 64/433 og direktiv 64/433 med senere ændringer, samt betingelserne for at fravige disse afgifter i opadgående eller nedadgående retning. Endelig har Rådet vedtaget, at enhver direkte eller indirekte refusion af disse afgifter er forbudt.

74. Under disse omstændigheder kan ethvert tiltag, som tilsigter at undtage undersøgelses- og kontrolforanstaltningerne i direktiv 64/433 og direktiv 64/433 med senere ændringer fra den harmoniserede finansieringsordning og undergive dem en national ordning, hvor de bindende bestemmelser i den fællesskabsretlige ordning ikke finder anvendelse, i princippet sætte fjernelsen af konkurrencefordrejninger på spil.

75. I modsætning til, hvad Landrat har gjort gældende i sit indlæg[55], kan den omstændighed, at de omhandlede særafgifter opkræves foruden den faste afgift, ikke støtte et sådant synspunkt. Som tidligere anført kan en medlemsstat under visse betingelser fravige de faste beløb for EF-afgifterne i nedadgående retning svarende til de faktiske undersøgelsesudgifter generelt eller for en eller flere bestemte virksomheder. Såfremt særlige undersøgelsesforanstaltninger i direktiv 64/433 og direktiv 64/433 med senere ændringer kunne begrunde en særlig afgift og ikke længere skulle være omfattet af en fast afgift, får medlemsstaterne en bedre mulighed for at nedsætte beløbet for den faste afgift, som opkræves hos alle ejere af slagtede dyr. Ved en sådan fremgangsmåde ville den pågældende stat favorisere forhandlingen af sine indenlandsk fremstillede produkter på fællesmarkedet. Efter min opfattelse er det derfor forkert at antage, at opkrævningen af en særafgift for en bestemt undersøgelsesforanstaltning, foruden en fast EF-afgift, ikke er i strid med det formål, der forfølges med harmoniseringen af bestemmelserne om finansiering af undersøgelses- og kontrolforanstaltningerne.

55 — S. 6 i den franske oversættelse.

IV — Forslag til afgørelse

76. På grundlag af ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som Bundesverwaltungsgericht har forelagt, som følger:

»1) I sag C-284/00 er udgifterne i forbindelse med trikinundersøgelsen omfattet af den faste afgift i henhold til følgende bestemmelser:

— Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød og Rådets beslutning 88/408/EØF af 15. juni 1988 om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73/EØF skal opkræves for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød, samt direktiv 85/73, som ændret ved Rådets direktiv 93/118/EF af 22. december 1993 om ændring af direktiv 85/73

— Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet, som affattet bl.a. ved Rådets direktiv 83/90/EØF, og senest ved Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre

marked samt direktiv 64/433, som affattet ved Rådets direktiv 91/497/EØF af 29. juli 1991.

2) I sag C-288/00 er udgifterne i forbindelse med bakteriologiske undersøgelser omfattet af den faste afgift i henhold til følgende bestemmelser:

— direktiv 85/73 og beslutning 88/408

— direktiv 64/433, som affattet ved direktiv 83/90 og senest ved direktiv 89/662.«