FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 21 mars 2002 [1]

1. Undersöknings- och kontrollåtgärderna för färskt gris- och nötkött samt finansieringsvillkoren för dessa åtgärder har varit föremål för en gemenskapsrättslig harmonisering. Det har inom ramen för harmoniseringen av finansieringsvillkoren föreskrivits att det skall betalas en standardavgift för undersöknings- och kontrollåtgärderna. Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) önskar att domstolen skall avgöra, i mål C-284/00 huruvida kostnaden för de trikinkontroller i griskött som genomfördes under åren 1992—1994, och i mål C-288/00, huruvida kostnaden för de bakteriologiska undersökningar som genomfördes år 1991 omfattades av standardavgiften eller huruvida det för dessa åtgärder, utöver denna avgift, kunde tas ut särskilda avgifter.

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

2. De relevanta gemenskapsrättsliga reglerna utgörs av reglerna om undersökning av färskt kött och av reglerna om finansieringen av dessa undersökningar.

1. Tillämpliga bestämmelser om undersökningar av färskt kött

a) Direktiv 64/433/EEG

3. Reglerna om undersökning av färskt kött för perioden från år 1991 till den 31 december 1992 framgår av rådets direktiv 64/433/EEG [2], i dess ändrade lydelse, särskilt genom rådets direktiv 83/90/EEG [3] och, senast, genom rådets direktiv 89/662/EEG [4] (nedan kallat direktiv 64/433).

4. Direktiv 64/433 har till syfte att standardisera de hygienkrav som skall uppfyllas

1 — Originalspråk: franska.

2 — Direktiv 64/433/EEG av den 26 juni 1964 om hygienproblem som påverkar handeln med färskt kött inom gemenskapen (EGT 121, 1964, s. 2012; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 89).

3 — Direktiv 83/90/EEG av den 7 februari 1983 (EGT L 59, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 16, s. 7).

4 — Direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216).

för handel av kött, bland annat för nöt- och griskött, inom gemenskapen. Direktivet syftar sålunda till att undanröja de skillnader som finns mellan gällande föreskrifter i medlemsstaterna på detta område, vilka kan hindra denna handel. [5]

5. I detta direktiv föreskrivs att de medlemsstater som exporterar färskt kött [6] skall tillse att köttet uppfyller vissa krav som syftar till att säkerställa att köttet är lämpligt som livsmedel.

6. Härvid anges i artikel 3.1.A d i direktiv 64/433 att slaktkropparna eller delar av slaktkropparna efter slakt skall underställas en besiktning av en officiell veterinär, inom ramen för vilken laboratorieundersökningar kan genomföras vid behov. Innehållet i denna besiktning efter slakt beskrivs närmare i kapitel VII i bilaga I till direktiv 64/433.

7. Enligt artikel 4.1 a i direktiv 64/433 skall färskt kött, som inte har varit föremål för en sådan frysbehandling i enlighet med kraven som beskrivs i rådets direktiv 77/96/EEG [7], genomgå en trikinkontroll. Enligt artikel 5 i detta direktiv kan sådant kött i vilket trikiner har påvisats inte föras ut till någon annan medlemsstat.

8. I rådets direktiv 88/409/EEG [8] har kraven enligt direktiv 64/433 för färska köttprodukter som framställts i medlemsstaterna för försäljning på den inhemska marknaden utvidgats i syfte att garantera konsumenterna ett enhetligt hälsoskydd och för att säkerställa den fria rörligheten för produkter som omfattas av en gemensam organisation av marknaden.

b) Direktiv 64/433, i dess lydelse enligt direktiv 91/497/EEG

9. Rådets direktiv 91/497/EEG [9] har till syfte att utvidga kraven enligt

5 — Första till fjärde övervägandena i direktiv 83/90.

6 — Enligt artikel 2 i direktiv 64/433 skall med "färskt kött" förstås kött inklusive vakuumförpackat kött och kött som förpackats i kontrollerad atmosfär, vilket inte har genomgått någon annan behandling än kylning för att säkerställa hållbarheten.

7 — Direktiv 77/96/EEG av den 21 december 1976 om trikinkontroll (trichinella spiralis) vid import från tredje land av färskt kött av tamsvin (EGT L 26, 1977, s. 67; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 41). I bilaga I till direktiv 77/96 beskrivs olika undersökningsmetoder för påvisande av trikiner och, i bilaga IV, de föreskrifter som gäller för frysning av kött.

8 — Direktiv 88/409/EEG av den 15 juni 1988 om fastställande av hygienregler som skall tillämpas på kött som är avsett för den inhemska marknaden och om storleken på de avgifter som skall tas ut i enlighet med direktiv 85/73/EEG om besiktning av sådant kött (EGT L 194, s. 28; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 29).

9 — Direktiv 91/497/EEG av den 29 juli 1991 om ändring och konsolidering av direktiv 64/433/EEG (EGT L 268, s. 69; svensk specialutgåva, område 3, volym 39, s. 58).

direktiv 64/433 till att gälla för all köttproduktion för att ta hänsyn till att veterinära kontroller vid gränserna mellan medlemsstaterna, i enlighet med direktiv 89/662, har avskaffats. [10]

2. Tillämpliga bestämmelser om finansieringen av undersökningarna

a) Direktiv 85/73/EEG och beslut 88/408/EEG

10. Direktiv 64/433 i dess lydelse enligt direktiv 91/497 [11], vars bestämmelser gäller sedan den 1 januari 1993, innehåller i huvudsak samma bestämmelser som direktiv 64/433 om besiktning efter slakt och om innehållet av denna besiktning. [12]

13. Den gemenskapsrättsliga harmoniseringen av undersökningsavgifter har genomförts i två steg; först genom rådets direktiv 85/73/EEG [14] och därefter genom rådets beslut 88/408/EEG [15].

11. I direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse anges, i likhet med i direktiv 64/433, att färskt kött från gris, som inte har genomgått trikinkontroll i enlighet med bilaga 1 i direktiv 77/96, skall kylbehandlas i enlighet med bilaga 4 i det direktivet [13].

14. Direktiv 85/73 har till syfte att förhindra de konkurrensbegränsningar som följer av att finansieringen av hälsoundersökningarna i medlemsstaterna är olika. [16] I direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall ta ut en avgift för dessa undersökningar när ett djur skall slaktas och att varje direkt eller indirekt återbetalning av denna avgift skall vara förbjuden. I direktivet anges att rådet skall fatta beslut om standardbelopp på avgifterna och om principer och tillämpningsföreskrifter för direktivet, samt om möjliga undantag. Medlemsstaterna kan ta ut en summa som överstiger de standardbelopp som fastställs av rådet,

12. I artikel 5.1 a i direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse anges dessutom att kött från djur i vilka man påvisat trikinos skall förklaras vara otjänligt som livsmedel.

10 — Sjätte övervägandet i direktiv 91/497.

11 — Nedan även kallat direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse.

12 — Se artikel 3.1.A d och kapitel VIII i bilaga I till direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse.

13 — Artikel 6 i direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse.

14 — Direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansiering av hygienundersökningar och kontroller av färskt kött och fjäderfäkött (EGT L 32, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 104), vilket från den 1 januari 1991 är tillämpligt i dess lydelse enligt direktiv 88/409 (nedan kallat direktiv 85/73).

15 — Beslut 88/408/EEG av den 15 juni 1988 om storleken på de avgifter som skall tas ut för hygienundersökningar och kontroller av färskt kött enligt direktiv 85/73/EEG (EGT L 194, s. 24).

16 — Femte skälet.

under förutsättning att den sammanlagda avgift som tas ut i varje medlemsstat inte överstiger de faktiska kostnaderna för undersökningarna.

15. I artikel 2.1 i beslut 88/408, ett beslut som antagits på grundval av direktiv 85/73, fastställs standardbelopp på de avgifter som för varje djurart skall tas ut för de undersökningar som anges i direktiv 64/433. [17]

16. I artikel 2.2 i beslut 88/408 anges att medlemsstaterna får höja eller sänka de fastställda standardavgifterna så att de motsvarar de verkliga undersökningskostnaderna, om deras lönekostnader eller om avgifterna i vissa andra avseenden skiljer sig från det genomsnitt i gemenskapen som utgjort grundval för beräkningen av dessa belopp. I bilagan till beslutet föreskrivs att en sådan anpassning till de verkliga kostnaderna kan företas antingen allmänt eller för en individuell anläggning.

17. I artikel 5.1 i beslut 88/408 anges att beloppet som avses i artikel 2 i beslutet träder i stället för varje kostnad eller avgift för kontroller och hygienundersökningar av färskt kött som är föreskrivna i direktiv 64/433.

17 — Avgiften för ungdjur av nöt och gris har fastställts till 2,5 respektive 1,30 ecu per djur.

18. Enligt direktiv 88/409 skall de avgifter som föreskrivs i beslut 88/408 även tas ut för undersökningar av färskt kött som medlemsstaterna producerat för sin inhemska marknad.

b) Direktiv 85/73 i dess lydelse enligt direktiv 93/118/EG

19. Rådets direktiv 93/118/EG [18] har bland annat, med hänsyn till de nya bestämmelserna om kontroller, till syfte att ändra direktiv 85/73. [19] Enligt artikel 2 skall beslut 88/408 upphöra att gälla från och med den 1 januari 1994.

20. I direktiv 85/73 i dess lydelse enligt direktiv 93/118 [20] föreskrivs, i likhet med i direktiv 85/73 och i beslut 88/408, att medlemsstaterna skall ta ut en standardiserad gemenskapsavgift för samtliga harmoniserade kontrollåtgärder och att varje direkt eller indirekt återbetalning av denna avgift är förbjuden. [21] Medlemsstaterna får minska standardbeloppen under samma förutsättningar som anges i beslut 88/408. [22]

18 — Direktiv 93/118/EG av den 22 december 1993 om ändring av direktiv 85/73 (EGT L 340, s. 15; svensk specialutgåva, område 3, volym 55, s. 188).

19 — Femte övervägandet.

20 — Nedan även kallat direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse.

21 — Artikel 1 i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse.

22 — Kapitel I, punkt 5 i bilagan till direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse.

21. Möjligheten för medlemsstaterna att ta ut en avgift som är högre än gemenskapsavgifterna, motsvarande de verkliga undersökningskostnaderna, förutsätter emellertid inte längre att lönekostnaderna eller vissa bestämda omständigheter i medlemsstaterna skiljer sig från genomsnittet i gemenskapen. [23] I bilagan till direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse föreskrivs att medlemsstaterna för att täcka ökade kostnader antingen kan höja standardbeloppen för avgifter för individuella anläggningar eller ta ut en särskild avgift som täcker de faktiska kostnaderna. [24]

22. I direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse föreskrivs, liksom i beslut 88/408, att de standardiserade gemenskapsavgifterna ersätter varje kostnad eller avgift avseende harmoniserade åtgärder för undersökningar av färskt kött. [25]

B — *Den tyska lagstiftningen*

1. Den federala lagstiftningen

23. I 24 § i Fleischhygienegesetz (lag om kötthygien), i dess lydelse som gällde år 1991 och år 1992, [26] föreskrivs att de åtgärder för vilka det tas ut en avgift skall anges i delstatslagstiftningen och att avgiften skall beräknas i enlighet med direktiv 85/73. Från och med den 1 januari 1993 har hänvisningen till direktiv 85/73 kompletterats med orden "och de rättsakter som har antagits av Europeiska gemenskapens institutioner på grundval av detta direktiv".

2. Lagstiftningen i delstaten och distrikten

24. I nordrheinwestfälisches Fleisch- und Geflügelfleischhygienekostengesetz (Nordrhein-Westfalens lag om kostnader för kött- och fjäderfäkötthygien) av den 16 december 1998 [27], som trädde i kraft med retroaktiv verkan från den 1 januari 1991 vad gäller reglerna om myndighetsåtgärder som utförs enligt FlHG, befullmäktigas bland annat distrikten att reglera uttaget av de avgifter som är särskilt föreskrivna i § 24 i FlHG.

25. Även Verordnung zur Ausführung des nordrheinwestfälischen Fleisch- und Geflügelfleischhygienekostengesetzes (förordning om tillämpningen av den ovannämnda

23 — Artikel 2.3 i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse.

24 — Kapitel I, punkt 4 a och b i bilagan till direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse.

25 — Artikel 2.4 i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse.

26 — BGBl. I, s. 649, nedan kallad FlHG.

27 — GV. NRW, s. 775.

Nordrhein-Westfalens lag) av den 6 maj 1999 [28], som ändrades genom förordningen av den 27 september 1999 [29], trädde i kraft med retroaktiv verkan från den 1 januari 1991 vad gäller de bestämmelser som är relevanta i målen vid den nationella domstolen. I förordningen fastställs dels de avgiftsbelagda omständigheter för vilka det i direktiv 85/73, i dess nuvarande lydelse, föreskrivs en gemenskapsavgift, dels de avgiftsbelagda omständigheter för vilka det anges att det inte föreskrivs några gemenskapsavgifter i nämnda direktiv. Bland de sistnämnda förekommer trikinkontroller och bakteriologiska undersökningar.

II — Bakgrund och förfarandet

A — *Mål C-284/00*

26. På grundval av de två ovannämnda författningarna har Kreis Wesel (Weseldistrikt), behörig i mål C-284/00, antagit Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (förordning om uttag av avgifter och konstnadsersättning avseende myndighetsåtgärder som utförs enligt FlHG) av den 16 augusti 1999 [30]. Denna författning trädde i kraft med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 1991. I förordningen fastställs, förutom standardavgiften för slaktdjursundersökningar, storleken på den särskilda avgiften för trikinkontroller i griskött för åren 1992—1994.

27. På samma grundval antog Kreis Neuss (Neussdistrikt), behörig i mål C-288/00, Satzung über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienerecht (förordning om uttag av standardavgifter avseende myndighetsåtgärder som utförs enligt lagstiftningen om köttygien) av den 10 juni 1999 [31], vilken också trädde i kraft med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 1991. I denna förordning fastställs för år 1991, förutom standardavgiften för slaktdjursundersökningar, en särskild avgift för bakteriologiska undersökningar på 45 tyska mark per djur.

28. Stratmann GmbH und Co. KG (nedan kallat Stratmann) är ett företag som driver slakterirörelse. Landrätin des Kreises Wesel (nedan kallad Landrätin) meddelade åren 1992—1994 flera beslut om påförande av avgiften mot Stratmann avseende undersökningar av slaktdjur och av kött av nöt, får, get och gris samt avseende trikinkontroller i griskött.

29. Stratmann överklagade dessa olika beslut om påförande av avgift. Efter det att Stratmann helt och hållet vunnit fram-

28 — GV. NRW, s. 156.
29 — GV. NRW, s. 563.
30 — Abl. des Kreises Wesel, nr 21.
31 — Offentliggjord den 16 juni 1999.

gång med sin talan vid Verwaltungsgericht Düsseldorf och därefter delvis vunnit framgång vid Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, överklagade företaget genom så kallad "Revision" till Bundesverwaltungsgericht. Överklagandet omfattade endast frågan huruvida Landrätin hade haft rätt att ta ut en särskild avgift för trikinkontrollerna i griskött.

30. Bundesverwaltungsgericht, som anser att det inte på ett tydligt sätt framgår av den tillämpliga gemenskapsrätten huruvida den eventuellt höjda standardavgiften även omfattar kostnaderna för trikinkontrollerna, har beslutat att förklara målet vilande och att ställa följande fråga till domstolen:

"Omfattar den gällande standardavgiften enligt

a) rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 jämfört med rådets beslut 88/408/EEG av den 15 juni 1988, och

b) rådets direktiv 85/73/EEG i dess lydelse enligt rådets direktiv 93/118/EEG av den 22 december 1993

för kontroll av färskt kött för den inhemska marknaden enligt rådets direktiv 64/433/EEG av den 26 juni 1964, som är tillämpligt enligt rådets direktiv 88/409/EEG av den 15 juni 1988,

a) i dess lydelse enligt direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989, och

b) i dess lydelse enligt direktiv 91/497/EEG,

även kostnaderna för att genomföra trikinkontroller i färskt griskött?"

B — *Mål C-288/00*

31. Fleischversorgung Neuss GmbH und Co. KG (nedan kallat Fleischversorgung Neuss) slaktade i januari 1991 ungdjur av nöt i Kreis Neuss slakteri. Genom föreläggande av den 1 februari 1991 krävde

Landrat des Kreises Neuss (nedan kallad Landrat), förutom avgifter för kontroller före och efter slakt, Fleischversorgung Neuss på särskilda avgifter för ett totalt belopp om 1 350 DEM avseende 30 bakteriologiska undersökningar.

32. Efter det att överrätten ogillat Fleischversorgungs överklagande av beslut om påförande av avgift avseende dessa särskilda avgifter, överklagade Fleischversorgung vid Bundesverwaltungsgericht genom så kallad "Revision".

33. Bundesverwaltungsgericht, som har ställts inför frågan huruvida Landrat hade rätt att påföra särskilda avgifter för de bakteriologiska undersökningarna, har beslutat att förklara målet vilande och att ställa följande fråga till domstolen:

"Omfattar den standardavgift som enligt rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 jämförd med rådets beslut 88/408/EEG av den 15 juni 1988 skall tas ut för kontroller av färskt kött som är avsett för den inhemska marknaden enligt rådets direktiv 64/433/EEG i dess lydelse enligt direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989, som är tillämpligt enligt rådets direktiv 88/409/EEG av den 15 juni 1988, även kostnaderna för en bakteriologisk undersökning som är nödvändig i det aktuella fallet?"

III — Svar på tolkningsfrågorna

34. Den hänskjutande domstolen har i mål C-284/00 ställt frågan huruvida kostnaden för trikinkontroller omfattas av den gällande standardavgiften enligt en gemensam tillämpning av följande bestämmelser:

— direktiv 85/73 och beslut 88/408, därefter direktiv 85/73 i ändrad lydelse, och

— direktiv 64/433, därefter direktiv 64/433 i ändrad lydelse.

Den hänskjutande domstolen har i mål C-288/00 ställt frågan huruvida kostnaden för bakteriologiska undersökningar omfattas av den gällande standardavgiften enligt en gemensam tillämpning av följande bestämmelser:

— direktiv 85/73 och beslut 88/408, och

— direktiv 64/433.

35. Den hänskjutande domstolen vill genom dessa frågor veta huruvida kostnaden för trikinkontroller i färskt griskött och för bakteriologiska undersökningar omfattas av den gemenskapsrättsliga standardavgiften, trots att dessa åtgärder inte genomförs systematiskt.

36. Jag föreslår att domstolen, för att besvara dessa frågor, i enlighet med domstolens tolkningsmetoder [32] i tur och ordning undersöker gemenskapslagstiftningens ordalydelse, systematik och syften.

A — *De relevanta gemenskapsbestämmelsernas ordalydelse*

1. Bestämmelserna om undersöknings- och kontrollåtgärder

37. Det kan konstateras att bakteriologiska undersökningar enligt direktiv 64/433 och trikinkontroller enligt direktiv 64/433 och, därefter enligt direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse, inte är avsedda att genomföras systematiskt. Det skall likväl påpekas att dessa åtgärder är obligatoriska; de förra så snart som det finns något tvivel om kvaliteten avseende hygienen i kött som inte kan undanröjas genom andra undersökningsmetoder och de senare om köttet i fråga inte har kylbehandlats.

38. Beträffande bakteriologiska undersökningar framgår det sålunda av artikel 3.1.A d i direktiv 64/433 att den okulära besiktningen som efter slakt skall genomföras inom ramen för undersökningen vid behov kan kompletteras "genom lämpliga laboratorieundersökningar", vilka syftar till att kontrollera att de traumatiska skador som inträffat strax före slakt eller lokala missbildningar eller förändringar som konstaterats inte gör slaktkroppen och de ätliga organen "farliga att förtära eller på annat sätt otjänliga som livsmedel". Denna möjlighet att företa laboratorieundersökningar har införts i förteckningen i kapitel VII, punkt 39, i bilagan till direktivet, ett kapitel vilket rör hygienundersökningar efter slakt.

39. Visserligen anges inte bakteriologiska undersökningar uttryckligen i de ovannämnda bestämmelserna. Enligt min mening förefaller det emellertid vara uppenbart att sådana undersökningar faller inom ramen för lämpliga laboratorieundersökningar, vilka skall säkerställa att det undersökta köttet inte är otjänligt som livsmedel eller farligt för folkhälsan. Jag anser inte att den omständighet som åberopats av Landrat, enligt vilken bakteriologiska undersökningar är dyra och pågår

32 — Se till exempel dom av den 14 juni 2001 i mål C-191/99, Kvaerner (REG 2001, s. I-4447), punkt 30.

under flera dagar, utgör ett tillräckligt skäl för att dessa undersökningar skulle undantas från sådana laboratorieundersökningar som åsyftas i dessa bestämmelser.

40. Vad gäller trikinkontrollen skall det understrykas att direktiv 64/433 i dess ursprungliga lydelse från år 1964 inte berörde medlemsstaternas åtgärder för att påvisa trikin i färskt griskött. [33] Såsom tidigare anförts [34] föreskrivs i direktiv 64/433 och direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse att trikinkontroller är obligatoriska för allt färskt griskött som inte har varit föremål för sådan frysbehandling som föreskrivs i direktiv 77/96, och att kött i vilket trikiner har påvisats inte får föras ut till någon annan medlemsstat eller skall förklaras vara otjänligt som livsmedel.

41. Mot bakgrund av dessa bestämmelser anser jag att det är uppenbart att gemenskapslagstiftaren ville att undersökningar av trikin i färskt kött skulle ingå i de harmoniserade undersökningsåtgärderna.

42. Då alltså bakteriologiska undersökningar och trikinkontroller föreskrivs i de gemenskapsrättsliga reglerna om undersökningar av färskt kött, omfattar standard-

33 — Artikel 6.2 i direktiv 64/433 i dess lydelse från år 1964.
34 — Punkterna 7 och 10 i förevarande förslag till avgörande.

avgiften, som vi kommer att se, enligt ordalydelsen i bestämmelserna om finansieringen av dessa undersökningar, kostnaden för bakteriologiska undersökningar och trikinkontroller.

2. Bestämmelserna om finansieringen av undersöknings- och kontrollåtgärderna

43. Det måste nämligen konstateras att det i bestämmelserna om finansieringen av undersöknings- och kontrollåtgärderna inte föreskrivs att gemenskapsavgiften endast skall omfatta kostnaderna för åtgärder som skall genomföras systematiskt. I dessa bestämmelser hänvisas det tvärtom uttryckligen och utan att göra någon skillnad till samtliga harmoniserade åtgärder.

44. I artikel 1.1 första strecksatsen i direktiv 85/73 föreskrivs sålunda "att medlemsstaterna skall säkerställa att man... tar ut avgifter för att täcka kostnaderna för hygienundersökningar och kontroller när [nötkreatur och svin] slaktas".

Vad gäller beslut 88/408 anges det i artikel 1 att "det i förevarande beslut fastställs de avgiftsbelopp som medlemsstaterna skall ta ut för de kontroller och

hygienundersökningar av färskt kött som är föreskrivna [35] i direktiv 64/433/EEG...".

45. Likaså anges det i artikel 1.1 första strecksatsen i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse [36] att medlemsstaterna skall säkerställa "uttag av en gemenskapsavgift för de kostnader som orsakas av de hygienundersökningar och kontroller av kött som avses i direktiv 64/433/EEG...". I kapitel I i bilagan till direktivet anges att medlemsstaterna, utan att det skall påverka tillämpningen av punkterna 4 och 5, skall ta ut standardavgifterna "för hygienundersökningar i samband med slakt".

46. Det skall dessutom, i enlighet med domstolens rättspraxis enligt vilken tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse kräver en jämförelse av de olika språkversionerna [37], påpekas att ordvalet i de olika versionerna av de ovannämnda bestämmelserna på de flesta av de övriga officiella språken på ett semantiskt plan exakt motsvarar den franska versionen.

35 — Min kursivering.

36 — Till skillnad från kommissionen (punkt 12 i dess yttrande) anser jag att bestämmelserna i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse, på grundval av artiklarna 2 och 3.1 första meningen i direktiv 93/118, är tillämpliga från den 1 januari 1994. Denna ståndpunkt har även domstolen intagit i sin dom av den 15 april 1997 i mål C-27/95, Bakers of Nailsea (REG 1997, s. I-1847), punkterna 10 och 50, en dom vilken rörde frågan om avgifter för veterinärkontroller som genomförts och fakturerats mellan den 1 januari 1993 och den 4 mars 1994.

37 — Dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, Cilfit m.fl. (REG 1982, s. 3415; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513), punkt 18.

47. Av detta kan man dra slutsatsen att den restriktiva tolkning som förespråkas av Landrat och Landrätin, enligt vilken den gemenskapsrättsliga standardavgiften enbart omfattar kostnaderna för kontrollåtgärder som skall genomföras systematiskt, inte stöds av ordalydelsen i de gällande bestämmelserna.

48. Med hänsyn till att det inte finns några krav eller några begränsningar av motsatt innebörd, anser jag att gemenskapslagstiftaren har velat att standardavgiften skall omfatta samtliga kontroller som föreskrivs i direktiv 64/433, och därefter i direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse, det vill säga även kostnaden för trikinkontroller i färskt griskött samt bakteriologiska undersökningar. Jag anser att denna bedömning stöds av de relevanta bestämmelsernas allmänna systematik.

B — *De relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelsernas allmänna systematik*

49. För det första stödjer den allmänna systematiken för bestämmelserna om undersöknings- och kontrollåtgärder enligt min mening den uppfattningen att trikinkontroller och bakteriologiska undersökningar inte kan särskiljas från övriga åtgärder.

50. Som redan har konstaterats [38] har gemenskapslagstiftaren infört ett harmoniserat system för hygienundersökningar, vilket grundar sig på en fullständig kontroll av färskt kött i avsändarmedlemsstaten och ersätter den kontroll som utfördes i destinationsmedlemsstaten. I detta syfte har gemenskapslagstiftaren givit den officiella veterinären i ursprungsmedlemsstaten gemenskapsuppgiften att säkerställa att köttet är tjänligt som livsmedel [39] och följaktligen att säkerställa skyddet för folkhälsan [40].

51. Med hänsyn till den mängd kött som skall undersökas, variationen på köttets hygieniska tillstånd och kostnaderna för kontrollåtgärderna är det självklart att gemenskapslagstiftaren inte har kunnat fastställa någon uttömmande lista över de undersökningsåtgärder som skall genomföras på allt färskt kött. Undersökningen efter slakt omfattar således, såsom den definieras [41], å ena sidan olika typer av undersökningar [42] för vilka det endast anges minimikrav vad gäller undersökningens innehåll och där den officiella veterinären skall göra en närmare undersökning i den mån han anser det vara nödvändigt och å andra sidan, systematiska kontroller, såsom trikinkontrollen, som under vissa strikt angivna förutsättningar inte behöver genomföras.

52. Samtliga dessa åtgärder föreskrivs emellertid i samma syfte, nämligen till skydd för folkhälsan. De är därför av samma betydelse och bör alla anses utgöra en del av de harmoniserade undersöknings- och kontrollåtgärderna, oavsett om de genomförs systematiskt eller inte.

53. För det andra anser jag att det framgår av såväl den allmänna systematiken, såväl i direktiv 85/73 och beslut 88/408 som i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse, att den gemenskapsrättsliga standardavgiften med nödvändighet omfattar bakteriologiska undersökningar och trikinkontroller.

54. Harmoniseringen av finansieringsvillkoren för undersöknings- och kontrollåtgärderna grundar sig nämligen huvudsakligen på att det skall införas en standardavgift som fastställs för varje djur. Såsom jag har angivit [43] bör denna avgift omfatta samtliga dessa åtgärder utan åtskillnad. Gemenskapslagstiftaren har även föreskrivit att denna avgift kan höjas så att den motsvarar de verkliga undersökningskostnaderna. [44] Slutligen skall denna avgift, enligt artikel 5.1 i beslut 88/408 och artikel 2.4 i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse, ersätta alla andra hygienkontrollavgifter som tas ut av de nationella, regionala eller lokala myndigheterna i medlemsstaterna för under-

38 — Punkterna 4 till 12 i förevarande förslag till avgörande.

39 — Såsom anges i kapitel VII, punkt 38 i bilaga I till direktiv 64/433 och kapitel VIII, punkt 39 i bilaga I till direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse.

40 — Dom av den 15 april 1997 i mål C-105/95, Daut (REG 1997, s. I-1877), punkt 20.

41 — Se kapitel VII i bilaga I till direktiv 64/433 och kapitel VIII i bilaga I till direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse.

42 — Okulärbesiktning, palpation av organ, snitt, undersökningar av avvikelser beträffande konsistens, färg, lukt, smak och vid behov laboratorieundersökningar.

43 — Punkterna 42—48 i förevarande förslag till avgörande.

44 — Artikel 2.2 i direktiv 85/73 och artikel 2.2 i beslut 88/408. Artikel 2.3 i direktiv 85/73, i dess lydelse enligt direktiv 93/118.

sökningar och kontroller av färskt kött. De enda undantag från detta förbud mot andra avgifter som anges avser enligt beslut 88/408 slaktkostnader, och enligt direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse, registreringskostnader för godkända inrättningar[45] och möjligheten att ta ut en avgift för bekämpande av epizoiska sjukdomar.[46]

55. Enligt min mening följer det av dessa bestämmelser att uttaget av den standardavgift som föreskrivs i beslut 88/408 och i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse, utesluter varje möjlighet att därutöver ta ut en särskild avgift för en sådan kontroll- eller undersökningsåtgärd som avses i direktiv 64/433 eller direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse, som exempelvis trikinkontrollen eller bakteriologiska undersökningar.

56. Av det anförda följer även att en medlemsstat, som ansåg att standardavgiften inte täckte samtliga kostnader för de harmoniserade kontroll- och undersökningsåtgärderna, enligt direktiv 85/73 och beslut 88/408, inte hade någon annan möjlighet än att höja avgiftsbeloppet för ett antal anläggningar eller för individuella anläggningar. Enligt direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse kunde en medlemsstat endast genomföra en sådan höjning eller ta ut en särskild avgift för att täcka de faktiska kostnaderna. Samma begränsning gällde för den lokala eller regionala myndighet till vilken en medlemsstat hade delegerat sina befogenheter, eftersom denna myndighet inte kunde ha mer långtgående befogenheter än den som har delegerat befogenheten.

57. Vad gäller kostnaderna för trikinkontrollen anser jag att det finns stöd för min bedömning i den förklaring som togs upp i rådets protokoll när beslut 88/408 antogs.[47] I denna förklaring anges de kriterier som legat till grund för beräkningen av beloppen på standardavgifterna. Det anges härvid att den genomsnittliga undersökningstiden för en gris uppgår till två minuter och att till denna tid skall läggas den tid som är nödvändig, bland annat för trikinkontroller. Denna förklaring bekräftar att trikinkontrollen omfattas av standardavgiften.[48]

45 — Artikel 5.1 sista meningen i beslut 88/408.

46 — Artikel 2.4 i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse.

47 — Nämnt av Bundesverwaltungsgericht i dess beslut om hänskjutande i mål C-284/00 (s. 11 i den franska versionen).

48 — Om en tolkningsförklaring inte med framgång kan åberopas till stöd för en tolkning som skiljer sig från själva ordalydelsen i den ifrågavarande bestämmelsen (dom av den 23 februari 1988 i mål 429/85, Kommissionen mot Italien (REG 1988, s. 843), punkt 9, eller när innehållet i förklaringen inte på något sätt uttrycks i bestämmelsen i fråga (dom av den 26 februari 1991 i mål C-292/89, Antonissen (REG 1991, s. I-745; svensk specialutgåva, volym 11, s. 55), punkt 18, kan en sådan förklaring enligt domstolens rättspraxis likväl beaktas när den syftar till att närmare ange ett allmänt begrepp som har varit föremål för en tolkningsfråga (dom av den 3 december 1998 i mål C-368/96, Generics (UK) m.fl. (REG 1998, s. I-7967), punkt 27. I en mer aktuell dom har domstolen, vid tolkningen av ett direktiv om direkt försäkring, till stöd för sin tolkning av bestämmelsen i fråga nämnt den tolkningsförklaring av bestämmelsen som utfärdats av den försäkringskommitté som inrättats med stöd av ett tidigare direktiv (se den ovannämnda domen i målet Kvaerner, punkt 54).

58. Konsekvensen av detta harmoniserade finansieringssystem är visserligen att man låter en del av kostnaden för trikinkontroller och bakteriologiska undersökningar bäras av djurägare för vilkas djur det inte behövs sådana kontrollåtgärder. Som jag uppfattar det går emellertid principen med en schablonmässigt fastställd avgift just ut på att låta djurägare betala en avgift som i vissa fall överstiger den faktiska kostnaden för de undersöknings- och kontrollåtgärder som deras djur är i behov av och som i andra fall är lägre än denna kostnad.

59. Det är i detta sammanhang tillräckligt att hänvisa till beskrivningen av hygienundersökningen efter slakt i kapitel VII i bilaga I till direktiv 64/433 och i kapitel VIII i bilaga I till direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse. Som det har konstaterats ovan omfattar besiktningen efter slakt ett antal undersökningar som den officiella veterinären endast skall genomföra i tveksamma fall. Villkoren för hur undersöknings- och kontrollåtgärderna skall genomföras varierar således från djur till djur. Jag anser därför, till skillnad från Landrätin och Landrat, att den omständigheten att det är möjligt att identifiera de djur som har genomgått en trikinkontroll eller hos vilka det varit nödvändigt att genomföra en bakteriologisk undersökning, inte innebär att det är orättvist att kostnaden för sådana åtgärder tas med i beräkningen av beloppet för standardavgiften på samma sätt som kostnaden för en genomsnittlig undersökningstid eller för andra åtgärder som vidtas i tveksamma fall. Att kostnaden för dessa särskilda åtgärder tas med i beräkningen av standardavgiften strider inte heller mot de tillämpliga bestämmelsernas ordalydelse och systematik.

60. Som avslutning på denna undersökning av det harmoniserade finansieringssystemet anser jag det vara nödvändigt att klargöra varför de särskilda avgifter som förutom standardavgiften får tas ut för att täcka kostnaderna för trikinkontroller och bakteriologiska undersökningar, inte kan anses utgöra en sådan höjning av standardavgiften som är tillåten enligt gemenskapsrätten.

61. Å ena sidan står det nämligen klart att den höjning som föreskrivs i direktiv 85/73 och beslut 88/408, liksom den som avses i kapitel I, punkt 4 a i bilagan till direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse, endast gör det möjligt att fastställa en "allmän" avgift, som skall beräknas och inriktas på en anläggning eller på en bestämd grupp av anläggningar.[49] Denna höjning kan således inte resultera i att särskilda avgifter krävs för enskilda undersökningsåtgärder, såsom för de åtgärder som är i fråga i målen vid den nationella domstolen.

62. Å andra sidan har domstolen i sin dom av den 9 september 1999 i målet Feyrer[50], vad gäller möjligheten att "ta ut en särskild avgift som täcker de faktiska kostnaderna" enligt kapitel I punkt 4 b i bilagan till direktiv 85/73 i dess lydelse enligt direktiv 93/118, uttalat att om medlemsstaterna ges denna möjlighet, som de kan använda sig

49 — Se beträffande beslut 88/408 generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i mål C-156/91, Hansa Fleisch Ernst Mundt, dom av den 10 november 1992 (REG 1992, s. I-5567), punkt 30. Se även bilagan till beslut 88/408, punkt 2.

50 — Mål C-374/97 (REG 1999, s. I-5153), punkterna 27, 31 och 32.

av på ett allmänt sätt och efter eget skön, så skall det endast vara på det villkoret att avgiften inte får överskrida de faktiska kostnaderna. För att uppfylla detta villkor krävs det enligt min mening att samtliga faktiska kostnader som den berörda medlemsstaten har för harmoniserade undersöknings- och kontrollåtgärder skall tas med i beräkningen. Detta villkor hindrar således att det för en viss åtgärd tas ut både den gemenskapsrättsliga standardavgiften och en särskild avgift.

63. Syftet med bestämmelserna i beslut 88/408 och i direktiv 85/73 i dess ändrade lydelse, genom vilka gemenskapslagstiftaren har föreskrivit en standardavgift som omfattar samtliga harmoniserade undersöknings- och kontrollåtgärder, skulle bli innehållslöst om motsatsen medgavs, eftersom varje medlemsstat efter eget skön skulle kunna lägga till den eller de särskilda avgifter som medlemsstaten vill ha för en eller flera kontrollåtgärder.

64. Härav följer att den allmänna systematiken såväl i bestämmelserna om undersöknings- och kontrollåtgärder som i reglerna om finansieringen av dessa åtgärder ger stöd för en bokstavlig tolkning, enligt vilken kostnaden för trikinkontroller och bakteriologiska undersökningar omfattas av standardavgiften och inte utöver standardavgiften kan ge upphov till några särskilda avgifter.

65. Jag anser slutligen att denna slutsats överensstämmer med den relevanta gemenskapslagstiftningens syften.

C — *Gemenskapslagstiftningens syften*

66. Liksom kommissionen anser jag att ett jakande svar på de ställda tolkningsfrågorna är det enda svar som står i överensstämmelse med de syften som gemenskapslagstiftaren eftersträvat genom harmoniseringen av undersökningsåtgärderna av färskt kött och finansieringen av dessa åtgärder.

67. Vad gäller bestämmelserna om undersöknings- och kontrollåtgärder, framgår det nämligen av skälen till direktiv 64/433 och direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse, att dessa regler syftar till att göra de hygienkrav som erbjuds konsumenterna enhetliga.[51] Gemenskapslagstiftaren har sålunda velat att enhetligheten inom den gemensamma marknaden och den fria rörligheten för färskt kött inom gemenskapen skall säkerställas samtidigt som skyddet för folkhälsan garanteras.[52]

51 — Första till fjärde övervägandena i direktiv 83/90. Fjärde till sjätte övervägandena i direktiv 91/497.

52 — Se den ovannämnda domen i målet Daut, punkt 20.

68. Som redan har nämnts ovan utgör samtliga åtgärder som avses i direktiv 64/433 och direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse en del av de åtgärder som är harmoniserade på gemenskapsnivå. Denna harmonisering avser såväl de omständigheter under vilka åtgärderna skall genomföras som de föreskrifter som gäller för verkställighet av åtgärderna.

69. Enligt min mening skulle det följaktligen rent principiellt stå i strid med det syfte som gemenskapslagstiftaren eftersträvat genom att standardisera undersökningsåtgärderna och hygienkontrollerna, om det skulle medges att trikinkontrollen och de bakteriologiska undersökningarna skulle kunna särskiljas från de övriga harmoniserade undersöknings- och kontrollåtgärderna och vara föremål för en annan bedömning i medlemsstaterna, även om denna bedömning endast skulle beröra finansieringen av åtgärderna.

70. Jag anser att detta även skulle vara oförenligt med förverkligandet av den inre marknaden. Inom ett område som konsumtion av färskt kött, ett område på vilket konsumenternas förtroende har en mycket stor betydelse, är det nämligen nödvändigt att var och en är övertygad om att de produkter som utbjuds på marknaden har varit föremål för samma undersöknings- och kontrollåtgärder, oberoende av från vilken medlemsstat produkterna härrör. Den argumentation som Landrätin och Landrat framfört, vilken syftar till att visa att trikinkontrollen och bakteriologiska undersökningar inte omfattas av de harmoniserade undersöknings- och kontrollåtgärderna, förefaller mig, även om denna argumentation har åberopats inom ramen för en tvist om finansieringen av dessa åtgärder, med hänsyn till den betydelse för kvaliteten på griskött i hälsoavseende som kontroller av att det inte finns trikin och bakterieinfektioner i färskt kött i allmänhet har, vara av sådant slag att konsumenternas förtroende för kvaliteten på det gemenskapsrättsliga kontrollsystemet kan påverkas negativt.

71. Svaret bör enligt min mening vara detsamma beträffande bestämmelserna om finansieringen av undersöknings- och kontrollåtgärderna.

72. Det framgår nämligen av skälen till direktiv 85/73 [53] och direktiv 85/73 [54] i dess ändrade lydelse, att rådet har velat undanröja skillnaderna mellan medlemsstaterna vad gäller finansieringen av undersökningarna och kontrollåtgärderna på grund av att dessa skillnader kan påverka konkurrensen mellan produkter som till största delen omfattas av en gemensam marknadsordning.

53 — Femte och sjätte skälen i direktiv 85/73.

54 — Fjärde och sjätte skälen i direktiv 93/118.

73. Som det redan har konstaterats ovan, har rådet fastställt standardbeloppen för de gemenskapsavgifter som skall tas ut för samtliga undersökningar och kontroller som avses i direktiv 64/433 och direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse, liksom de förutsättningar under vilka dessa standardbelopp kan höjas och sänkas. Rådet har slutligen föreskrivit att varje direkt eller indirekt återbetalning av denna avgift skall vara förbjuden.

74. Under dessa omständigheter är i princip varje förfaringssätt som syftar till att kontroll- och undersökningsåtgärderna enligt direktiv 64/433 och direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse, skall undantas från detta harmoniserade finansieringssystem och i stället regleras i inhemsk lagstiftning enligt vilken hinder som uppställs enligt den gemenskapsrättsliga ordningen inte är tillämpliga, av sådant slag att det kan äventyra undanröjandet av konkurrenssnedvridningar.

75. Till skillnad från vad Landrat anfört i sitt yttrande [55] hindras inte denna bedömning av den omständigheten att de särskilda avgifter som är i fråga läggs till standardavgiften. Som redan har konstaterats ovan kan nämligen en medlemsstat under vissa förutsättningar, rent allmänt eller för en anläggning eller för ett antal bestämda anläggningar, sänka de fastställda standardavgifterna så att de motsvarar de verkliga undersökningskostnaderna. Om det skulle medges att en enskild undersökningsåtgärd som är föreskriven i direktiv 64/433 eller i direktiv 64/433 i dess ändrade lydelse, skulle kunna ge upphov till en särskild avgift och inte längre skulle täckas av gemenskapsavgiften, skulle det vara enklare för en medlemsstat att sänka beloppet på denna standardavgift, en avgift vilken har betalats av samtliga ägare till slaktdjuren. Genom ett sådant tillvägagångssätt skulle denna stat kunna gynna försäljningen av sin inhemska produktion på gemenskapsmarknaden. Enligt min mening är det således felaktigt att påstå att det inte skulle stå i strid med det syfte som eftersträvas genom harmoniseringen av föreskrifterna om finansieringen av undersöknings- och kontrollåtgärderna, att utöver den gemenskapsrättsliga standardavgiften ta ut en särskild avgift för en bestämd undersökningsåtgärd.

55 — Sidan 6 i den franska versionen.

IV — Förslag till avgörande

76. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att domstolen skall besvara frågorna från Bundesverwaltungsgericht på följande sätt:

1) I mål C-284/00 omfattas kostnaden för trikinkontrollen av den standardavgift som föreskrivs i följande bestämmelser, som skall tillämpas tillsammans:

— rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansiering av hygienundersökningar och kontroller av färskt kött och fjäderfäkött och rådets beslut 88/408/EEG av den 15 juni 1988 om storleken på de avgifter som skall tas ut för hygienundersökningar och kontroller av färskt kött enligt direktiv 85/73, senare direktiv 85/73 i dess lydelse enligt rådets direktiv 93/118/EG av den 22 december 1993 om ändring av direktiv 85/73,

— rådets direktiv 64/433/EEG av den 26 juni 1964 om hygienproblem som påverkar handeln med färskt kött inom gemenskapen, i dess ändrade lydelse särskilt genom rådets direktiv 83/90/EEG och, senast, genom rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden, senare direktiv 64/433 i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/497/EEG av den 29 juli 1991 om ändring och konsolidering av direktiv 64/433/EEG om hygienproblem som påverkar handeln med färskt kött

inom gemenskapen, för att utvidga det till produktion och utsläppande på marknaden av färskt kött.

2) I mål C-288/00 omfattas kostnaden för bakteriologiska undersökningar av den standardavgift som föreskrivs i följande bestämmelser, som skall tillämpas tillsammans:

— direktiv 85/73 och beslut 88/408,

— direktiv 64/433, i dess ändrade lydelse särskilt genom rådets direktiv 83/90/EEG och, senast, genom direktiv 89/662.