URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)
10. November 1992 *

In der Rechtssache C-156/91

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG

gegen

Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinie 85/73/EWG des Rates vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch und Geflügelfleisch (ABl. L 32, S. 14) und der Entscheidung 88/408/EWG des Rates vom 15. Juni 1988 über die Beträge der für die Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch zu erhebenden Gebühren gemäß der Richtlinie 85/73 (ABl. L 194, S. 24)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. L. Murray, der Richter G. F. Mancini und F. A. Schockweiler,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: H. A. Rühl, Hilfskanzler

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwältin Ingeborg Adrian-Mundt, Schleswig,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

— des Landrats des Kreises Schleswig-Flensburg, vertreten durch den Mitarbeiter des Rechtsamts Ulrich Seyffert,

— der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft Ernst Röder und den Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft Joachim Karl als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Ulrich Wölker, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in der Sitzung vom 14. Mai 1992,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. Juni 1992,

folgendes

Urteil

1 Das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht hat mit Beschluß vom 15. März 1991, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Juni 1991, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 85/73 des Rates vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch und Geflügelfleisch (ABl. L 32, S. 14) und der Entscheidung 88/408 des Rates vom 15. Juni 1988 über die Beträge der für die Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch zu erhebenden Gebühren gemäß der Richtlinie 85/73 (ABl. L 194, S. 24) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG (im folgenden: Klägerin) und dem Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg (im folgenden: Beklagter) wegen der Höhe der Gebühren, die von der Klägerin für die in ihren Betrieben durchgeführten Hygieneuntersuchungen an den Beklagten zu zahlen sind.

3 Die Klägerin betreibt eine Schlachterei, einen Zerlegebetrieb und ein Kühlhaus in Schleswig-Holstein. Das in den Anlagen der Klägerin geschlachtete Fleisch unterliegt der Fleischbeschau, die von Bediensteten des Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamtes des Beklagten wahrgenommen wird.

4 Gemäß Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 85/73 wird eine Gebühr erhoben, um die Kosten dieser Untersuchungen zu decken. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 85/73 sollte der Rat vor dem 1. Januar 1986 — zu diesem Zeitpunkt lief die Frist ab, die den Mitgliedstaaten außer Griechenland zur Umsetzung der Richtlinie 85/73 in nationales Recht gesetzt worden war — die jeweilige pauschale Höhe dieser Gebühr festlegen.

5 Die Pauschalbeträge der Gebühr wurden mit der Entscheidung 88/408 festgelegt. Artikel 2 Absatz 1 dieser Entscheidung setzt einen oder mehrere Gebührenbeträge je Tierart fest. Artikel 2 Absatz 2 dieser Entscheidung sieht jedoch vor, daß „die Mitgliedstaaten, in denen die Lohnkosten, die Struktur der Betriebe und das Verhältnis zwischen Tierärzten und Fleischbeschauern von dem Gemeinschaftsdurchschnitt, der für die Berechnung der ... Pauschalbeträge festgelegt wurde, abweichen, die Pauschalbeträge auf den Stand der tatsächlichen Untersuchungskosten senken bzw. anheben [können]". Nach Artikel 11 der Entscheidung 88/408 sollte diese von den Mitgliedstaaten spätestens am 31. Dezember 1990 zur Anwendung gebracht werden.

6 In der Bundesrepublik Deutschland beruht die Erhebung von Gebühren zur Dekkung der Kosten, die durch die gesundheitsbehördlichen Untersuchungen und Kontrollen von Schlachttieren entstehen, auf § 24 des Fleischhygienegesetzes

(Bekanntmachung, BGBl. 1987 I, S. 649), der durch das Gesetz vom 13. April 1986 (BGBl. I, S. 398) in dieses Gesetz eingefügt worden ist. Nach § 24 Absatz 2 des Fleischhygienegesetzes ist es Sache der Länder, die gebührenpflichtigen Tatbestände festzulegen und die Gebühren festzusetzen. Diese Bestimmung sieht jedoch weiter vor, daß die Gebühren nach Maßgabe der vorgenannten Richtlinie 85/73 zu bemessen sind.

7 Im Land Schleswig-Holstein sind die Gebühren, die für die gesundheitsbehördlichen Untersuchungen und Kontrollen nach der Richtlinie 85/73 zu entrichten sind, mit der Verordnung vom 3. April 1987 zur Änderung der Verordnung über Verwaltungsgebühren in Angelegenheiten der Veterinärverwaltung (*Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein,* 1987, S. 173) festgesetzt worden. Die in dieser Verordnung festgesetzten Gebühren liegen über den in Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 vorgesehenen Pauschalbeträgen.

8 Auf der Grundlage der Landesverordnung von 1987 stellte der Beklagte der Klägerin die Gebühren in Rechnung, die von ihr für die in ihren Anlagen durchgeführten Untersuchungen zu entrichten waren. Die Klägerin erhob gegen den Gebührenbescheid vom 23. Mai 1989 und gegen alle folgenden Gebührenbescheide Widerspruch. Nachdem die Widersprüche vom Beklagten zurückgewiesen worden waren, erhob die Klägerin Klage beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht. Sie macht vor diesem Gericht geltend, die Gebührenbescheide des Beklagten seien insbesondere deshalb rechtswidrig, weil die in Rechnung gestellten Gebühren höher seien als die in Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 vorgesehenen.

9 Da das nationale Gericht der Auffassung ist, der bei ihm anhängige Rechtsstreit werfe Fragen nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts auf, hat es das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof folgende Fragen vorab entschieden hat:

1) Erlaubt die Richtlinie 85/73/EWG des Rates in Verbindung mit der Ratsentscheidung 88/408/EWG eine unmittelbare Anwendung dergestalt, daß sich ein Gemeinschaftsbürger vor einem Gericht des Mitgliedstaats Bundesrepublik Deutschland mit Erfolg darauf berufen kann, der Mitgliedstaat sei jedenfalls mit Wirksamkeit der Ratsentscheidung 88/408/EWG nicht mehr befugt, Gebühren

im Sinne des Artikels 1 dieser Ratsentscheidung zu erheben, die der Höhe nach die Pauschalbeträge gemäß Artikel 2 Absatz 1 dieser Ratsentscheidung übersteigen?

2) Ist für die Beantwortung der Frage 1 durch den Gerichtshof von Bedeutung, ob die in Artikel 11 der Ratsentscheidung 88/408/EWG genannte Frist bereits verstrichen ist?

3) Ist für die Beantwortung der Frage 1 durch den Gerichtshof von Bedeutung, ob Artikel 2 Absatz 2 der Ratsentscheidung 88/408/EWG so auszulegen ist, daß diese Ausnahmebestimmung von einem Mitgliedstaat einheitlich, nicht aber von einzelnen Gliederungen eines Mitgliedstaats, etwa den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland, in Anspruch genommen werden darf?

10 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens, der anwendbaren Rechtsvorschriften, des Verfahrensablaufs und der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur ersten und zur zweiten Frage

11 Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß das nationale Gericht mit der ersten und der zweiten Frage im wesentlichen wissen möchte, ob Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 unmittelbare Wirkung hat und, bejahendenfalls, ob sich ein einzelner gegenüber einem Mitgliedstaat vor Ablauf der Frist des Artikels 11 der Entscheidung 88/408 auf diese Bestimmung berufen kann, um sich der Erhebung von Gebühren zu widersetzen, die höher sind als die in Artikel 2 Absatz 1 vorgesehenen.

12 Wie der Gerichtshof im Urteil vom 6. Oktober 1970 in der Rechtssache 9/70 (Grad, Slg. 1970, 825, Randnr. 5) entschieden hat, wäre es mit der den Ent-

scheidungen durch Artikel 189 zuerkannten verbindlichen Wirkung unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, daß betroffene Personen sich auf die in der Entscheidung vorgesehene Verpflichtung berufen können.

13 In diesem Urteil hat der Gerichtshof außerdem entschieden, daß eine Bestimmung einer an einen Mitgliedstaat gerichteten Entscheidung diesem Mitgliedstaat entgegengehalten werden kann, wenn sie ihrem Adressaten eine unbedingte und hinreichend klare und genaue Verpflichtung auferlegt (Randnr. 9).

14 Die deutsche Regierung und der Beklagte machen geltend, die den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung, die Gebühren nach Maßgabe der in Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 vorgesehenen Beträge festzusetzen, sei wegen der den Mitgliedstaaten in Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung belassenen Möglichkeit, von den fraglichen Pauschalbeträgen abzuweichen, keine unbedingte Verpflichtung.

15 Die Tatsache allein, daß eine Entscheidung es den Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, erlaubt, von klaren und genauen Bestimmungen dieser Entscheidung abzuweichen, kann jedoch diesen Bestimmungen nicht die unmittelbare Wirkung nehmen. So können derartige Bestimmungen unmittelbare Wirkung haben, wenn die Inanspruchnahme der insoweit eingeräumten Abweichungsmöglichkeiten einer gerichtlichen Nachprüfung zugänglich ist (siehe im gleichen Sinne Urteil vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnr. 7).

16 Eben dies ist hier aber der Fall hinsichtlich der Möglichkeit, von den in Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 festgesetzten Pauschalbeträgen der Gebühr nach oben abzuweichen. Wie nämlich aus Artikel 2 Absatz 2 und dem Anhang der Entscheidung 88/408 hervorgeht, können die Gebühren auf den Stand der tatsächlichen Untersuchungskosten angehoben werden, wenn diese über den in Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung festgesetzten Gebührenbeträgen liegen. Somit ist

die Möglichkeit, die Gebühren anzuheben, an Voraussetzungen geknüpft, deren Beachtung einer gerichtlichen Nachprüfung zugänglich ist.

17 Folglich kann die Tatsache, daß Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, von den in Artikel 2 Absatz 1 dieser Entscheidung festgesetzten Pauschalbeträgen der Gebühr nach oben abzuweichen, der letztgenannten Bestimmung nicht die unmittelbare Wirkung nehmen.

18 Artikel 11 der Entscheidung 88/408 setzt den Mitgliedstaaten jedoch eine Frist, innerhalb deren die Durchführung dieser Entscheidung sicherzustellen ist.

19 Sind genaue und unbedingte Bestimmungen einer an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidung aber innerhalb einer bestimmten Frist zur Anwendung zu bringen, so kann sich der einzelne gegenüber einem Mitgliedstaat nur dann auf diese Bestimmungen berufen, wenn der Mitgliedstaat die Entscheidung bei Ablauf der vorgesehenen Frist nicht oder nicht ordnungsgemäß zur Anwendung gebracht hat.

20 Die dem einzelnen eingeräumte Möglichkeit, sich gegenüber den Mitgliedstaaten auf eine an diese gerichtete Entscheidung zu berufen, beruht nämlich darauf, daß die Entscheidung für ihre Adressaten verbindlich ist. Wenn also die Entscheidung den Mitgliedstaaten eine bestimmte Frist einräumt, um den sich aus ihr ergebenden Verpflichtungen nachzukommen, kann sich der einzelne gegenüber den Mitgliedstaaten nicht vor Ablauf dieser Frist auf sie berufen.

21 Demgemäß ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, daß sich ein einzelner gegenüber einem Mitgliedstaat auf Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408/EWG des Rates vom 15. Juni 1988 über die Beträge der für die Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch zu erhebenden Gebühren

gemäß der Richtlinie 85/73/EWG berufen kann, um sich der Erhebung von Gebühren zu widersetzen, die höher sind als die in dieser Bestimmung vorgesehenen, wenn die Voraussetzungen, von denen Artikel 2 Absatz 2 dieser Entscheidung die Möglichkeit abhängig macht, die in Artikel 2 Absatz 1 festgesetzten Gebührenbeträge anzuheben, nicht erfüllt sind. Eine Berufung auf Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 ist jedoch nur gegenüber Gebührenbescheiden möglich, die nach Ablauf der in Artikel 11 dieser Entscheidung vorgesehenen Frist erlassen wurden.

Zur dritten Frage

22 Wie in Randnummer 17 ausgeführt wurde, kann die Möglichkeit, unter den Voraussetzungen und in den Grenzen des Artikels 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 von den in dieser Entscheidung festgesetzten Pauschalbeträgen der Gebühr abzuweichen, Artikel 2 Absatz 1 nicht die unmittelbare Wirkung nehmen.

23 Es steht jedem Mitgliedstaat frei, die Zuständigkeiten auf innerstaatlicher Ebene zu verteilen und die nicht unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechtsakte mittels Maßnahmen regionaler oder örtlicher Behörden durchzuführen, sofern diese Zuständigkeitsverteilung eine ordnungsgemäße Durchführung der betreffenden Gemeinschaftsrechtsakte ermöglicht.

24 Im vorliegenden Fall verbietet keine Bestimmung der Entscheidung 88/408 den Mitgliedstaaten, regionalen oder örtlichen Behörden die Befugnis zu übertragen, unter den Voraussetzungen und in den Grenzen des Artikels 2 Absatz 2 dieser Entscheidung von den Pauschalbeträgen der Gebühr abzuweichen.

25 Im übrigen ergibt sich aus Artikel 7 und dem Anhang dieser Entscheidung, daß die Abweichungen von den Pauschalbeträgen der Gebühr für alle Betriebe eines Mitgliedstaats oder nur für einen bestimmten Betrieb gelten können.

26 Demgemäß ist auf die dritte Frage zu antworten, daß Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 dahin auszulegen ist, daß ein Mitgliedstaat regionalen oder örtlichen Behörden die Ausübung der Befugnis, die ihm diese Bestimmung verleiht, übertragen kann.

Kosten

27 Die Auslagen der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht mit Beschluß vom 15. März 1991 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) **Ein einzelner kann sich gegenüber einem Mitgliedstaat auf Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408/EWG des Rates vom 15. Juni 1988 über die Beträge der für die Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch zu erhebenden Gebühren gemäß der Richtlinie 85/73/EWG berufen, um sich der Erhebung von Gebühren zu widersetzen, die höher sind als die in dieser Bestimmung vorgesehenen, wenn die Voraussetzungen, von denen Artikel 2 Absatz 2 dieser Entscheidung die Möglichkeit abhängig macht, die in Artikel 2 Absatz 1 festgesetzten Gebührenbeträge anzuheben, nicht erfüllt sind. Eine Berufung auf Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 ist jedoch nur gegenüber Gebührenbescheiden möglich, die nach Ablauf der in Artikel 11 dieser Entscheidung vorgesehenen Frist erlassen wurden.**

2) **Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408/EWG ist dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat regionalen oder örtlichen Behörden die Ausübung der Befugnis, die ihm diese Bestimmung verleiht, übertragen kann.**

Murray Mancini Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. November 1992.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident der Zweiten Kammer

J. L. Murray