mung innerhalb einer bestimmten Frist zur Anwendung zu bringen, so ist eine Berufung auf sie erst nach Ablauf der vorgesehenen Frist möglich, wenn der Mitgliedstaat die Entscheidung nicht oder nicht ordnungsgemäß zur Anwendung gebracht hat.

Die Tatsache allein, daß die Entscheidung es ihren Adressaten erlaubt, von klaren und genauen Bestimmungen dieser Entscheidung abzuweichen, kann diesen Bestimmungen nicht die unmittelbare Wirkung nehmen. Insbesondere können derartige Bestimmungen unmittelbare Wirkung haben, wenn die Inanspruchnahme der insoweit eingeräumten Abweichungsmöglichkeiten einer gerichtlichen Nachprüfung zugänglich ist.

2. Ein einzelner kann sich gegenüber einem Mitgliedstaat auf Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 über die Beträge der für die Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch zu erhebenden Gebühren gemäß der Richtlinie 85/73 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 — d. h. ein Abweichen der Verhältnisse des betreffenden Mitgliedstaats vom Gemeinschaftsdurchschnitt und die Nichtüberschreitung der tatsächlichen Untersuchungskosten —, nicht erfüllt sind. Eine Berufung auf Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung ist jedoch nur gegenüber Gebührenbescheiden möglich, die nach Ablauf der in Artikel 11 dieser Entscheidung vorgesehenen Frist erlassen wurden.

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

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-156/91 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen*

Die 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) harmonisiert die Vorschriften über die Finanzierung dieser Untersuchungen und Kontrollen. Dadurch soll verhindert werden, daß das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation durch Wettbewerbsverzerrungen beeinträchtigt wird, die durch unterschiedliche nationale Rechtsvor-

* Verfahrenssprache: Deutsch.

schriften über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen hervorgerufen werden.

Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 85/73 verpflichtet die Mitgliedstaaten, ab 1. Januar 1986 bei der Schlachtung der in der Richtlinie genannten Tiere eine Gebühr zu erheben, um die Kosten zu decken, die durch die Schlachttier- und Fleischuntersuchungen und Hygienekontrollen entstehen. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie sollte der Rat vor dem 1. Januar 1986 die jeweilige pauschale Höhe dieser Gebühr festlegen. Die Mitgliedstaaten konnten jedoch „einen höheren Betrag (als die vom Rat festgesetzten Pauschalbeträge) erheben ..., sofern die erhobene Gesamtgebühr je Mitgliedstaat die tatsächlichen Untersuchungskosten nicht überschreitet" (Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 85/73).

Die den Mitgliedstaaten außer Griechenland zur Umsetzung der Richtlinie 85/73 in nationales Recht gesetzte Frist lief am 1. Januar 1986 ab (Artikel 4 der Richtlinie).

Die Pauschalbeträge der Gebühr im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 der Richtlinie 85/73 wurden durch die 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) festgesetzt. In Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung werden ein oder mehrere Gebührenbeträge je Tierart festgesetzt. Ein Verfahren zur Überprüfung dieser Beträge ist in Artikel 10 der Entscheidung vorgesehen, um insbesondere zu ermöglichen, daß die Kostenentwicklung bei den Untersuchungen und Kontrollen berücksichtigt wird.

Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Entscheidung 88/408 lautet:

„Bis zu der Überprüfung gemäß Artikel 10 können 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."

Welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Mitgliedstaat die Gebührenbeträge senken oder anheben kann, ist im Anhang der Entscheidung 88/408 festgelegt. Was die Aufschläge angeht, so wird im Anhang der Entscheidung zunächst der Grundsatz in Erinnerung gerufen, daß die Mitgliedstaaten zur Deckung höherer Kosten die Pauschalbeträge der Gebühr anheben können. Sodann werden beispielhaft verschiedene Umstände aufgeführt, die zu einer Erhöhung der Kosten der Kontrollen und Untersuchungen führen können, wie erhöhte Wartezeiten für das Untersuchungspersonal infolge unzureichender betrieblicher Vorausplanung der Schlachttieranlieferungen oder besondere Uneinheitlichkeit der Schlachttiere hinsichtlich Alter, Größe, Gewicht und Gesundheitszustand.

Artikel 7 der Entscheidung 88/408 sieht vor, daß Kontrollen durchgeführt werden, um „die Anwendung der mit dieser Entscheidung festgelegten Berechnungsmethoden in den Mitgliedstaaten oder den Betrieben —

insbesondere bei Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung nach Artikel 2 Absatz 2 —" zu überprüfen.

Schließlich bestimmt Artikel 11 der Entscheidung:

„Die Mitgliedstaaten bringen die Vorschriften dieser Entscheidung spätestens am 31. Dezember 1990 zur Anwendung. Sie unterrichten die Kommission unverzüglich davon."

2. *Nationaler rechtlicher Rahmen*

In der Bundesrepublik Deutschland beruht die Erhebung von Gebühren zur Deckung der Kosten, die durch die Untersuchungen und Hygienekontrollen von Schlachttieren entstehen, auf § 24 des Fleischhygienegesetzes (BGBl. 1987 I, S. 649 [1]), der durch das Gesetz vom 13. April 1986 (BGBl. I S. 398) in dieses Gesetz eingefügt worden war. Diese Bestimmung sieht folgendes vor:

„(1) Für die Amtshandlungen nach diesem Gesetz und den zur Durchführung dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften werden kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben.

(2) Die nach Absatz 1 kostenpflichtigen Tatbestände werden durch Landesrecht bestimmt. Die Gebühren sind nach Maßgabe der Richtlinie 85/73/EWG des Rates vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch und Geflügelfleisch (ABl. EG Nr. L 32 S. 14) zu bemessen ..."

Am 3. April 1987 erließ das Land Schleswig-Holstein eine Verordnung zur Änderung der Verordnung über Verwaltungsgebühren in Angelegenheiten der Veterinärverwaltung (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1987, S. 173; im folgenden: Landesverordnung von 1987). Diese Verordnung setzt die Gebühren für die Untersuchungen und Hygienekontrollen fest. Sie liegen über den in Artikel 2 Absatz 1 der vorgenannten Entscheidung 88/408 vorgesehenen Pauschalbeträgen.

3. *Ausgangsverfahren und Vorlagefragen*

Die Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG (im folgenden: Klägerin) betreibt eine Schlachterei, einen Zerlegebetrieb und ein Kühlhaus, die für den gemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleisch zugelassen sind. Die Fleischbeschau wird von Bediensteten des Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamtes des Landrats des Kreises Schleswig-Flensburg (im folgenden: Beklagter) wahrgenommen. Der Beklagte stellt die Gebühren, die auf die durchgeführten Untersuchungen entfallen, vornehmlich unter Zugrundelegung der vorgenannten Landesverordnung von 1987 in Rechnung.

Die Klägerin erhob gegen die am 23. Mai 1989 und danach erlassenen Gebührenbescheide Widerspruch. Der Beklagte wies die Widersprüche unter Berufung auf die Landesverordnung von 1987 zurück. Daraufhin erhob die Klägerin gegen die Widerspruchs-

1 — Bekanntmachung.

bescheide des Beklagten beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht Klage.

Sie macht vor diesem Gericht geltend, die Landesverordnung von 1987, auf die die Gebührenbescheide des Beklagten gestützt seien, verstoße gegen § 24 des Fleischhygienegesetzes in Verbindung mit der Entscheidung 88/408, auf die § 24 Absatz 2 des Fleischhygienegesetzes implizit verweise.

Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts hängt die Begründetheit der Klage davon ab, ob und inwieweit sich diese auf die Bestimmungen der Entscheidung 88/408 berufen kann.

In diesem Zusammenhang fragt sich das vorlegende Gericht, ob es in irgendeiner Weise darauf ankomme, daß den Mitgliedstaaten für die Durchführung der Entscheidung 88/408 eine Frist bis zum 31. Dezember 1990 eingeräumt sei. Möglicherweise erzeuge das Bestehen dieser Frist gegenüber denjenigen Mitgliedstaaten, die, wie die Bundesrepublik Deutschland, die Richtlinie 85/73 zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 88/408 bereits in nationales Recht umgesetzt hätten, keine Wirkung.

Außerdem könnten nur unbedingte Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eine unmittelbare Wirkung erzeugen. Die Ausnahmeregelung des Artikels 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 könnte der Anerkennung einer unmittelbaren Wirkung des Artikels 2 Absatz 1 entgegenstehen, in dem die grundsätzlich anwendbaren Pauschalbeträge der Gebühr festgesetzt seien. Es stelle sich jedoch die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland von dieser Ausnahmeregelung überhaupt Gebrauch machen könne. Da keine Bestimmung des Bundesrechts eine Inanspruchnahme dieser Ausnahmen durch den Mitgliedstaat als solchen vorsehe, wäre die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Artikels 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 in der Bundesrepublik Deutschland nur möglich, wenn es einzelnen Gliederungen des Staates, wie den Bundesländern, erlaubt wäre, von dieser Regelung Gebrauch zu machen.

Unter diesen Umständen hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht am 15. März 1991 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

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 1 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?

4. *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Der Beschluß des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts ist am 13. Juni 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die EWG-Satzung des Gerichtshofes haben schriftliche Erklärungen eingereicht die Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwältin Ingeborg Adrian-Mundt, Schleswig, der Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg, vertreten durch den Mitarbeiter des Rechtsamts Ulrich Seyffert, die 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, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Ulrich Wölker, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Durch Beschluß vom 25. März 1992 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Zweite Kammer verwiesen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Zur ersten und zur zweiten Frage

Die *Klägerin* vertritt die Auffassung, Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 habe unmittelbare Wirkung, und die Unternehmen, die, wie die Klägerin, von der Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen seien, könnten sich bereits vor Ablauf der den Mitgliedstaaten für ihre Durchführung eingeräumten Frist auf diese Bestimmung berufen.

Hierzu macht die Klägerin geltend, die Entscheidung 88/408 präzisiere sowohl Art als auch Höhe der Gebühren, die in ihren Geltungsbereich fielen. Was im übrigen die in Artikel 2 Absatz 2 dieser Entscheidung vorgesehene Ausnahmeregelung angehe, so lege die Entscheidung die Grundsätze für die Inanspruchnahme dieser Ausnahmeregelung fest und führe im Anhang die Umstände an, unter denen ein Mitgliedstaat von ihr Gebrauch machen könne. Daher stehe den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Entscheidung 88/408 kein Ermessensspielraum zu.

Artikel 6 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 bestimme den Kreis der Unternehmen, die die Gebühr zahlen müßten, indem

er auf die von diesen Unternehmen ausgeübten Tätigkeiten abstelle. Diese Unternehmen seien von der Entscheidung 88/408 unmittelbar und individuell betroffen. Die Entscheidung 88/408 stelle nämlich angesichts der Konkretheit der Bestimmungen in bezug auf die Art der Gebühren, die in ihren Geltungsbereich fielen, die Höhe der Gebühren und die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten von diesen Beträgen abweichen könnten, tatsächlich eine Entscheidung im Sinne des Artikels 189 Absatz 4 EWG-Vertrag dar und könne in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Wirkungen erzeugen, ohne daß es hierzu einer Umsetzungsmaßnahme bedürfe. Zudem stellten die in Artikel 6 Absatz 2 der Entscheidung genannten Unternehmen einen klar definierten Kreis von Wirtschaftsteilnehmern dar, die sich genauso individualisieren ließen, wie wenn sie in der Entscheidung namentlich genannt seien.

Nach der Entscheidung 88/408 seien alle Unternehmen, auf die sich Artikel 6 Absatz 2 beziehe, zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet: Sie müßten die in der Entscheidung vorgesehene Gebühr entrichten. Daher müßten sich diese Unternehmen im Gegenzug, um einen angemessenen Rechtsschutz zu genießen, vor den nationalen Gerichten auf die Bestimmungen dieser Entscheidung berufen können, wenn der Mitgliedstaat (oder seine einzelnen Gliederungen) ihnen gegenüber Vorschriften erlasse, die denen der Entscheidung 88/408 zuwiderliefen.

Diese Möglichkeit sei den betreffenden Unternehmen zuzuerkennen, sobald der Mitgliedstaat die vorgenannte Richtlinie 85/73 in nationales Recht umgesetzt habe.

Hierzu macht die Klägerin geltend, die Umsetzung der Richtlinie 85/73 in nationales Recht — insbesondere in Form einer Verweisung in den nationalen Rechtsvorschriften auf die Bestimmungen dieser Richtlinie — führe zu einer automatischen Anpassung des nationalen Rechts an die Bestimmungen der Entscheidung 88/408. Es bestehe nämlich ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Richtlinie 85/73 und der Entscheidung 88/408, da der Erlaß dieser Entscheidung in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie ausdrücklich vorgesehen sei und die Entscheidung 88/408 in Artikel 1 ausdrücklich erwähne, daß sie zur Durchführung der Richtlinie 85/73 ergehe.

Im übrigen verliere der Mitgliedstaat durch die Umsetzung der Richtlinie 85/73 in nationales Recht die Gesetzgebungszuständigkeit, die er auf dem von der Richtlinie erfaßten Gebiet besessen habe. Daher sei ein Mitgliedstaat, wenn er die Richtlinie 85/73 in nationales Recht umgesetzt habe, verpflichtet, die Bestimmungen der Entscheidung 88/408 bereits vor Ablauf der Frist zu beachten, die in Artikel 11 dieser Entscheidung für deren Durchführung durch die Mitgliedstaaten vorgesehen sei.

Der *Beklagte* weist zunächst darauf hin, daß sich die einzelnen in ihren Rechtsbeziehungen zu den Mitgliedstaaten nur auf die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen berufen könnten, die klar, genau und unbedingt seien und bei deren Umsetzung die Mitgliedstaaten nicht über einen Ermessensspielraum verfügten.

Bei der Umsetzung des Artikels 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 sei den Mitgliedstaaten ein gewisser Ermessensspielraum ein-

geräumt. Daher fehle dieser Bestimmung die unmittelbare Wirkung.

Für diese Auffassung führt der Beklagte zwei Gründe an. Erstens stehe es, wenn die Voraussetzungen des Artikels 2 Absatz 2 der Richtlinie 85/73 und des Artikels 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 erfüllt seien, im Ermessen des Mitgliedstaats, die Gebühr entweder nach dem in Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 vorgesehenen Pauschalbetrag oder entsprechend den tatsächlichen Untersuchungskosten festzusetzen. Zweitens unterlägen die Voraussetzungen des Artikels 2 Absatz 2 der Richtlinie 85/73 und des Artikels 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 in tatsächlicher Hinsicht fortlaufenden Veränderungen. Daher könne nicht eindeutig gesagt werden, daß die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Artikels 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 über keinen Ermessenspielraum verfügten.

Jedenfalls sei Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 nicht vor Ablauf der in Artikel 11 der Entscheidung für ihre Durchführung durch die Mitgliedstaaten gesetzten Frist unmittelbar anwendbar, und zwar auch nicht gegenüber dem Mitgliedstaat, der die Richtlinie 85/73 vor Ablauf dieser Frist umgesetzt habe.

Unter Berufung insbesondere auf die Schlußanträge des Generalanwalts Roemer in den Rechtssachen 9/70 (Grad, Slg. 1970, 825), 20/70 (Lesage, Slg. 1970, 861) und 23/70 (Haselhorst, Slg. 1970, 881) macht der Beklagte geltend, wenn eine Entscheidung zur Harmonisierung bestimmter nationaler Rechtsvorschriften ergangen sei und zu diesem Zweck eine Frist setze, könne der Mitgliedstaat, der der Entscheidung vor Ablauf dieser Frist nachgekommen sei, seine Rechtsvorschriften noch bis zu dem in der Entscheidung genannten Tag abändern. Das damit den Mitgliedstaaten eingeräumte Recht gefährde nicht den mit der Entscheidung verfolgten Harmonisierungszweck und ermögliche es, zu verhindern, daß ein Mitgliedstaat, der die Entscheidung durchgeführt habe, bevor die für die Durchführung gesetzte Frist abgelaufen sei, gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten bestraft werde.

Außerdem könnten sich die einzelnen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes auf die Bestimmungen einer Richtlinie erst dann vor den nationalen Gerichten berufen, wenn die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht abgelaufen sei. Nichts anderes könne für die Entscheidungen gelten, die erst von einem bestimmten Zeitpunkt an anwendbar seien.

Nach Ansicht der *Bundesrepublik Deutschland* ist nicht von vornherein ausgeschlossen, daß die Bestimmungen der Richtlinie 88/408 unmittelbare Wirkung hätten. Auch wenn die Rechtssachen, in denen sich der Gerichtshof zur unmittelbaren Wirkung der an die Mitgliedstaaten gerichteten Rechtsakte geäußert habe, soweit für sie ersichtlich, nur Richtlinien betroffen hätten, sei nicht von vornherein auszuschließen, daß die gleiche Wirkung auch anderen in Artikel 189 EWG-Vertrag genannten Kategorien von Rechtsakten zuzuerkennen sei. Außerdem führe die Entscheidung 88/408 die Richtlinie 85/73 durch und ergänze sie. Daher seien die Entscheidung 88/408 und die Richtlinie 85/73 bei der Prüfung einer etwaigen unmittelbaren Wirkung der Gebührenvorschriften als einheitliches Ganzes zu betrachten.

Jedoch könne sich ein Unternehmen wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens aus zwei

Gründen nicht auf Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 berufen.

Erstens sei Artikel 2 Absatz 1, soweit er die Pauschalbeträge der Gebühr festsetze, keine unbedingte Bestimmung. Nach Artikel 2 Absatz 2 könnten die Mitgliedstaaten nämlich unter bestimmten Voraussetzungen von den in Absatz 1 vorgesehenen Pauschalbeträgen abweichen. Aus dem Vorlagebeschluß gehe jedoch hervor, daß im vorliegenden Fall die Voraussetzungen des Artikels 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 erfüllt seien. So überstiegen die Kosten der Untersuchungen und Kontrollen den in Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 vorgesehenen Pauschalbetrag der Gebühr.

Zweitens seien die Mitgliedstaaten nach Artikel 11 der Entscheidung 88/408 erst vom 31. Dezember 1990 an verpflichtet, den Bestimmungen dieser Entscheidung nachzukommen. Infolgedessen könne Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 den Mitgliedstaaten überhaupt erst von diesem Zeitpunkt an entgegengehalten werden.

Nach Auffassung der *Kommission* kann sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens nicht auf Artikel 2 Absatz 1 der Entscheidung 88/408 berufen.

Zunächst könne die Bezugnahme auf die Richtlinie 85/73 in § 24 des deutschen Fleischhygienegesetzes jedenfalls nicht dahin ausgelegt werden, daß sie zu einem stillschweigenden, endgültigen Verzicht auf die in Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 vorgesehene Ausnahmeregelung führe. § 24 des Fleischhygienegesetzes sei nämlich zu einem Zeitpunkt ergangen, als der Inhalt der Entscheidung und insbesondere die Ausnahmeregelung für die Pauschalbeträge noch nicht bekannt gewesen seien.

Sodann stehe den Mitgliedstaaten nach Artikel 11 der Entscheidung 88/408 eine Frist bis zum 31. Dezember 1990 zu, um mitzuteilen, ob sie von der Ausnahmeregelung des Artikels 2 Absatz 2 Gebrauch machen wollten. Diese Möglichkeit würde den Mitgliedstaaten genommen, wenn die einzelnen sich ihnen gegenüber schon vor diesem Zeitpunkt auf Artikel 2 Absatz 1 berufen könnten.

Insoweit komme es nicht darauf an, ob der betreffende Mitgliedstaat die Richtlinie 85/73 bereits umgesetzt habe. Denn Artikel 2 Absatz 2 dieser Richtlinie sehe selbst die Möglichkeit vor, unter Beachtung des Kostendeckungsprinzips von den vom Rat festgesetzten Pauschalbeträgen abzuweichen. Folglich könne die Anwendung dieses Kostendeckungsprinzips in bezug auf einen Mitgliedstaat, der diese Richtlinie in seine Rechtsordnung umgesetzt habe, ohne auf die von der Richtlinie angebotene und mit Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 durchgeführte Ausnahmeregelung ausdrücklich verzichtet zu haben, nicht vor Ablauf der Frist des Artikels 11 der Entscheidung ausgeschlossen sein.

Außerdem ergebe sich aus der Richtlinie nichts, was zu einer Herabsetzung der in der

vorgenannten Landesverordnung von 1987 vorgesehenen Gebührensätze führen könne.

Zwar dürfte nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 85/73 die Gebühr, die von den Mitgliedstaaten zu erheben sei, nicht die tatsächlichen Untersuchungskosten überschreiten. Die Reichweite dieser Beschränkung sei jedoch nicht hinreichend genau bestimmt, als daß sich ein einzelner vor den nationalen Gerichten auf sie berufen könne. Die Richtlinie 85/73 lege nämlich nicht fest, ob die tatsächlichen Untersuchungskosten für jedes einzelne Überwachungsamt, für den Mitgliedstaat insgesamt oder für eine Ebene dazwischen, etwa ein Bundesland, zu berechnen seien. Demgemäß könne das in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 85/73 verankerte Kostendeckungsprinzip von den nationalen Gerichten nicht unmittelbar angewandt werden.

Aufgrund dessen schlägt die Kommission vor, die ersten beiden Fragen des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten:

1) Vor Ablauf der in Artikel 11 der Entscheidung 88/408/EWG des Rates vom 15. Juni 1988 genannten Frist kann sich ein einzelner vor einem nationalen Gericht unmittelbar auf die in Artikel 2 Absatz 1 dieser Entscheidung genannten Pauschalbeträge nur berufen, wenn der betreffende Mitgliedstaat gezeigt hat, von der in Absatz 2 dieses Artikels enthaltenen Möglichkeit der Abweichung von diesen Beträgen keinen Gebrauch machen zu wollen.

2) Unmittelbar allein auf die Richtlinie 85/73/EWG des Rates vom 29. Januar 1985 kann sich ein einzelner vor dem nationalen Gericht nicht berufen, um die Höhe mitgliedstaatlich festgesetzter Gebühren in Frage zu stellen.

Zur dritten Frage

Nach Ansicht der *Klägerin* können nur die Mitgliedstaaten als solche und nicht ihre einzelnen Gliederungen (wie die Bundesländer) von der in Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 enthaltenen Ausnahmeregelung Gebrauch machen.

Dies folge aus dem Wortlaut der Entscheidung 88/408 und ihres Anhangs, die nur auf die Mitgliedstaaten und nicht auf deren Gliederungen Bezug nähmen. Außerdem wäre das Ziel dieser Entscheidung, nämlich die Vereinheitlichung der Finanzierung der Gebühren, um Wettbewerbsverzerrungen beim Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen zu verhindern, in Frage gestellt, wenn die Gliederungen der Mitgliedstaaten die in Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 vorgesehenen Ausnahmen in Anspruch nehmen könnten. Zudem würde die Inanspruchnahme dieser Ausnahmen durch die Gliederungen der Mitgliedstaaten es den Gemeinschaftsbehörden erschweren, die Einhaltung der Entscheidung 88/408 zu überwachen.

Da die Bundesrepublik Deutschland von der in Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 enthaltenen Ausnahmeregelung keinen Gebrauch gemacht habe, dürfe sie keine Gebühren erheben, die höher seien als die in Artikel 2 Absatz 1 dieser Entscheidung vorgesehenen.

Der *Beklagte* vertritt die Auffassung, auch wenn die Entscheidung 88/408 nur an die Mitgliedstaaten gerichtet sei, könnten auch die Gliederungen der Mitgliedstaaten von der in Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung vorgesehenen Ausnahmeregelung Gebrauch machen.

Nach ständiger Rechtsprechung stehe es nämlich den Mitgliedstaaten frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie sie es für zweckmäßig hielten, und das Gemeinschaftsrecht mittels Maßnahmen durchzuführen, die von regionalen oder örtlichen Behörden getroffen würden (Urteil vom 14. Januar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 227/85 bis 230/85, Kommission/ Belgien, Slg. 1988, 1, Randnr. 9). Daher bestünden, sofern die Bestimmungen der Entscheidung 88/408, insbesondere das Kostendeckungsprinzip, beachtet würden, keine Bedenken gegen die Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmungen des Artikels 2 Absatz 2 durch die Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland.

Auch die *Bundesrepublik Deutschland* vertritt den Standpunkt, daß die Bundesländer sich auf Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 berufen könnten.

Es sei faktisch schwierig, unter Beachtung des in Artikel 2 Absatz 2 der Entscheidung 88/408 verankerten Kostendeckungsprinzips einheitliche Gebühren für den gesamten Staat festzusetzen. Denn die Struktur der Betriebe sowie bestimmte andere Faktoren, die die Kosten der Untersuchungen und Kontrollen beeinflussen könnten, seien in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Wenn die Gebühr für das gesamte Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland einheitlich festgesetzt würde, würde sie möglicherweise die Kosten der in einem Bundesland durchgeführten Untersuchungen und Kontrollen überschreiten, jedoch unterhalb der tatsächlichen Kosten der in einem anderen Bundesland durchgeführten Untersuchungen liegen.

Die Festsetzung der Gebühren auf Landesebene sei die am ehesten geeignete Methode, um die Anwendung des Kostendeckungsprinzips bei der Bemessung der Gebühr sicherzustellen. Das sei aber gerade die in § 24 Absatz 2 des Fleischhygienegesetzes vorgesehene Methode. Satz 2 dieser Bestimmung stelle die Umsetzung der aufgrund der Richtlinie 85/73 ergangenen Entscheidung 88/408 in nationales Recht, Satz 1 dieser Bestimmung dagegen deren Umsetzung in Landesrecht sicher.

Angesichts der von ihr vorgeschlagenen Antworten auf die ersten beiden Fragen des vorlegenden Gerichts hält die *Kommission* eine Beantwortung der dritten Frage für nicht erforderlich.

J. L. Murray
Berichterstatter