DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
10. november 1992 *

I sag C-156/91,

angående en anmodning, som Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG

mod

Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød (EFT L 32, s. 14) 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 (EFT L 194, s. 24),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.L. Murray, og dommerne G.F. Mancini og F.A. Schockweiler,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG ved advokat Ingeborg Adrian-Mundt, Schleswig

* Processprog: tysk.

— Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg ved medarbejder ved Rechtsamt Ulrich Seyffert

— den tyske regering ved Ministerialrat Ernst Röder og Regierungsdirektor Joachim Karl, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ulrich Wölker, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG, den tyske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. maj 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. juni 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 15. marts 1991, indgået til Domstolen den 13. juni s.å., har Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød (EFT L 32, s. 14) 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 (EFT L 194, s. 24).

2 Disse spørgsmål er blevet forelagt under en retssag mellem selskabet Hansa Fleisch Ernst Mundt (herefter benævnt »Hansa Fleisch«) og Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg (herefter benævnt »Landrat«) vedrørende størrelsen af de afgifter, som Hansa Fleisch skal betale til Landrat for sundhedsmæssig undersøgelse, der foretages i dets virksomheder.

3 Hansa Fleisch driver et slagteri, en opskæringsvirksomhed og et kølehus for kød i Schleswig-Holstein. Kødet af de dyr, der slagtes i Hansa Fleisch's virksomheder, undersøges af ansatte ved veterinær- og levnedsmiddelkontrollen, der henhører under Landrat.

4 I medfør af artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/73 opkræves en afgift til dækning af udgifterne ved disse undersøgelser. I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/73 skulle Rådet fastsætte de faste niveauer for denne afgift inden den 1. januar 1986, som er udløbsdatoen for den frist, som medlemsstaterne, med undtagelse af Grækenland, havde fået til transformeringen af direktiv 85/73 til national ret.

5 Det faste niveau for afgiften blev fastsat ved Rådets beslutning 88/408. Ifølge beslutningens artikel 2, stk. 1, fastsættes der et eller flere afgiftsbeløb for hver dyreart. Artikel 2, stk. 2, bestemmer dog, at »de medlemsstater, hvor lønomkostninger, virksomhedernes struktur og forholdet mellem dyrlæger og kontrollanter afviger fra det fællesskabsgennemsnit, der er anvendt ved beregningen af de faste beløb ... [kan] fravige disse i opadgående eller nedadgående retning svarende til de faktiske omkostninger ved undersøgelsen«. I henhold til artikel 11 i beslutning 88/408 skulle bestemmelserne i denne iværksættes af medlemsstaterne senest den 31. december 1990.

6 I Forbundsrepublikken Tyskland opkræves en afgift til dækning af udgifter vedrørende sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af slagtedyr med hjemmel i § 24 i Fleischhygienegesetz (lov om kødhygiejne, BGBl. I, 1987, ny bekendtgørelse,

s. 649), der blev indsat i denne lov ved lov af 13. april 1986 (BGBl. I, s. 398). I medfør af § 24, stk. 2, i Fleischhygienegesetz, tilkommer det delstaterne at fastlægge, hvilke forvaltningsakter der giver anledning til opkrævning af afgifter, og at fastsætte disses beløb. Samme bestemmelse foreskriver dog, at afgifterne skal beregnes i overensstemmelse med direktiv 85/73.

7 For så vidt angår delstaten Schleswig-Holstein, er størrelsen af den afgift, der skal betales for de i direktiv 85/73 omhandlede former for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol, fastsat ved bekendtgørelse af 3. april 1987 om ændring af bekendtgørelse om administrative afgifter på veterinærforvaltningsområdet (*Gesetz-und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1987*, s. 173). Det ved denne bekendtgørelse fastsatte afgiftsbeløb er højere end niveauet for de faste beløb, der er foreskrevet ved artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408.

8 På grundlag af delstatsbekendtgørelsen af 1987 debiterede Landrat Hansa Fleisch de afgifter, som selskabet skal betale for de undersøgelser, der gennemføres i dets virksomheder. Hansa Fleisch har indgivet klage over de afgiftsopkrævninger, som er udstedt efter den 23. maj 1989. Da disse klager er blevet afvist af Landrat, har Hansa Fleisch anlagt sag ved Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht. For denne ret har Hansa Fleisch gjort gældende, at de af Landrat udstedte opkrævninger var ulovlige, bl.a. fordi de debiterede beløb var højere end dem, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408.

9 Da den nationale ret fandt, at sagen rejste spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, har den udsat sagen på Domstolens præjudicielle afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Indebærer Rådets direktiv 85/73/EØF, jf. Rådets beslutning 88/408/EØF, en sådan form for umiddelbar anvendelighed, at en EF-borger for en ret i Forbundsrepublikken Tyskland kan påberåbe sig, at denne medlemsstat, i hvert fald efter at Rådets beslutning 88/408/EØF har fået retsvirkning, ikke længere kan opkræve afgifter som omhandlet i beslutningens artikel 1, med højere

beløb end gennemsnitsafgifterne i henhold til samme beslutnings artikel 2, stk. 1?

2) Er det af betydning for Domstolens besvarelse af spørgsmål 1), om den frist, som er fastsat i artikel 11 i Rådets beslutning 88/408/EØF, allerede er udløbet?

3) Er det af betydning for Domstolens besvarelse af spørgsmål 1), om artikel 2, stk. 2, i Rådets beslutning 88/408/EØF skal fortolkes således, at kun en medlemsstat i sin helhed kan gøre krav på at anvende denne undtagelse, men derimod ikke de enkelte dele af en medlemsstat, f.eks. delstaterne i Forbundsrepublikken Tyskland?«

10 Hvad nærmere angår hovedsagens faktiske omstændigheder, de gældende retsforskrifter, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Det første og det andet spørgsmål

11 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret med det første og det andet spørgsmål i det væsentlige ønsker at få oplyst, dels om artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 er umiddelbart anvendelig, dels om denne bestemmelse i bekræftende fald kan påberåbes af en borger over for en medlemsstat før udløbet af den frist, der er fastsat ved artikel 11 i beslutning 88/408, for at anfægte opkrævning af afgifter, der er højere end de i artikel 2, stk. 1 foreskrevne.

12 Det bemærkes, at det — således som Domstolen har fastslået i dom af 6. oktober 1970 (sag 9/70, Grad, Sml. 1970, s. 157, præmis 5, org. ref.: Rec. s. 825) — ville

være uforeneligt med den bindende virkning, som traktatens artikel 189 tillægger en beslutning, principielt at udelukke, at den deri indeholdte forpligtelse kan påberåbes af berørte personer.

13 I nævnte dom udtalte Domstolen endvidere, at en bestemmelse i en beslutning rettet til en medlemsstat kan påberåbes over for denne, når den pågældende bestemmelse pålægger adressaten en ubetinget og tilstrækkeligt klar og utvetydig forpligtelse (præmis 9).

14 Den tyske regering og Landrat har gjort gældende, at medlemsstaternes forpligtelse til at fastsætte afgiftsniveauet på de niveauer, der er foreskrevet ved artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408, ikke er en ubetinget forpligtelse, fordi medlemsstaterne ifølge beslutningens artikel 2, stk. 2, har mulighed for at fastsætte undtagelser fra de pågældende faste beløb.

15 Den omstændighed, at en beslutning giver de medlemsstater, som den er rettet til, mulighed for at fravige klare og utvetydige bestemmelser i samme beslutning, kan ikke i sig selv bevirke, at disse bestemmelser ikke er umiddelbart anvendelige. Særlig kan sådanne bestemmelser være umiddelbart anvendelige, når anvendelsen af de således fastsatte undtagelsesmuligheder er underlagt domstolskontrol (jf. i samme retning dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 7).

16 Dette er netop tilfældet i den foreliggende sag, for så vidt angår muligheden for at fravige de faste afgiftsniveauer, der er foreskrevet i artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408, i opadgående retning. Som det fremgår af artikel 2, stk. 2, og bilaget til beslutning 88/408, kan afgiftsbeløbet nemlig forhøjes til de faktiske undersøgelsesudgifter, når disse ligger over de afgiftsniveauer, der er fastsat ved beslutningens

artikel 2, stk. 1. Muligheden for at forhøje afgiften er således underkastet betingelser, hvis overholdelse er underlagt domstolskontrol.

17 Følgelig kan den omstændighed, at artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408 giver medlemsstaterne mulighed for at fravige de afgiftsniveauer, der er fastsat i beslutningens artikel 2, stk. 1, i opadgående retning, bevirke, at sidstnævnte bestemmelse ikke bliver umiddelbart anvendelig.

18 Artikel 11 i beslutning 88/408 giver imidlertid medlemsstaterne en frist, inden for hvilken beslutningen skal iværksættes.

19 Når en beslutning, der er rettet til medlemsstaterne, indeholder klare og ubetingede bestemmelser, der skal gennemføres inden for en bestemt frist, kan disse bestemmelser imidlertid kun påberåbes af borgerne over for en medlemsstat, dersom denne undlader at gennemføre beslutningen eller gennemfører den ukorrekt ved udløbet af den fastsatte frist.

20 Den mulighed, som borgerne har for at påberåbe sig en beslutning over for de medlemsstater, som den er rettet til, hviler nemlig på beslutningens bindende karakter i forhold til adressaterne. Når beslutningen giver medlemsstaterne en vis frist til at efterkomme de forpligtelser, som følger af den, kan denne beslutning derfor ikke påberåbes af borgerne over for medlemsstaterne før udløbet af den pågældende frist.

21 Herefter bør det første og det andet spørgsmål besvares med, at borgerne over for en medlemsstat kan påberåbe sig artikel 2, stk. 1, i 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 — for at modsætte sig, at der opkræves afgifter, som er højere end de i denne bestemmelse hjemlede, når de betingelser, som i beslutningen opstilles for, at de i artikel 2, stk. 1, fastsatte afgifter kan forhøjes, ikke er opfyldt. Artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 kan dog kun gøres gældende for at modsætte sig afgiftsopkrævninger, som er udstedt efter, at fristen i beslutningens artikel 11 er udløbet.

Det tredje spørgsmål

22 Som anført i præmis 17, kan den mulighed for at fravige de faste afgiftsniveauer, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408, på de betingelser og inden for de frister, der er fastlagt i beslutningens artikel 2, stk. 2, ikke bevirke, at artikel 2, stk. 1, ikke bliver umiddelbart anvendelig.

23 Hver enkelt medlemsstat kan frit delegere sin kompetence på internt niveau og gennemføre de af Fællesskabets retsakter, der ikke er umiddelbart anvendelige, ved foranstaltninger truffet af regionale eller lokale myndigheder, såfremt denne kompetencefordeling muliggør en korrekt gennemførelse af de pågældende fællesskabsretsakter.

24 I den foreliggende sag er ingen bestemmelse i beslutning 88/408 til hinder for, at medlemsstaterne tildeler regionale eller lokale myndigheder kompetence til at fravige de faste afgiftsniveauer på de betingelser og inden for de grænser, der er fastsat ved beslutningens artikel 2, stk. 2.

25 Det fremgår i øvrigt af artikel 7 i og bilaget til samme beslutning, at undtagelserne fra de faste afgiftsniveauer kan finde anvendelse på samtlige virksomheder i en medlemsstat eller blot på en enkelt af disse.

26 Herefter bør det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan delegere sin kompetence i henhold til denne bestemmelse til regionale eller lokale myndigheder.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht ved kendelse af 15. marts 1991, for ret:

1) **Borgerne kan over for en medlemsstat påberåbe sig artikel 2, stk. 1, i 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 — for at modsætte sig, at der opkræves afgifter, som er højere end de i denne bestemmelse hjemlede, når de betingelser, som i beslutningen opstilles for, at de i artikel 2, stk. 1, fastsatte afgifter kan forhøjes, ikke er opfyldt. Artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408/EØF kan dog kun gøres gældende for at modsætte sig afgiftsopkrævninger, som er udstedt efter, at fristen i beslutningens artikel 11 er udløbet.**

2) **Artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408/EØF skal fortolkes således, at en medlemsstat kan delegere sin kompetence i henhold til denne bestemmelse til regionale eller lokale myndigheder.**

Murray Mancini Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. november 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

J.L. Murray
Formand for Anden Afdeling