påberåbes efter udløbet af den fastsatte frist, dersom medlemsstaten undlader at gennemføre beslutningen eller gennemfører den ukorrekt.

Den omstændighed, at beslutningen giver sine adressater 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.

2. Borgerne kan over for en medlemsstat påberåbe sig artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 — om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73 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, dvs. eksistensen af en forskel mellem de omstændigheder, der gør sig gældende i vedkommende medlemsstat, og fællesskabsgennemsnittet samt manglende overskridelse af de faktiske omkostninger ved undersøgelsen. 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.

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.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-156/91 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De fællesskabsretlige rammer*

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, herefter benævnt »direktiv 85/73«) harmoniserer reglerne om finansiering af disse former for undersøgelse og kontrol. Formålet er at undgå, at de fælles markedsordningers funktion berøres af konkurrencefordrejninger, som eventuelt kan følge af forskellene mellem de nationale lov-

* Processprog: tysk.

givninger om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol.

Ifølge artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/73 skal medlemsstaterne med virkning fra den 1. januar 1986 ved slagtning af dyr, der er omfattet af direktivet, opkræve en afgift til dækning af de udgifter, der er forbundet med undersøgelse og kontrol. I medfør af artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/73 skulle Rådet inden den 1. januar 1986 fastsætte de faste størrelser af denne afgift. Medlemsstaterne kunne dog »opkræve beløb, der er større (end de af Rådet fastsatte faste beløb), forudsat at den samlede afgift, som medlemsstaten opkræver, er mindre end eller lig med de faktiske undersøgelsesudgifter« (artikel 2, stk. 2, i direktiv 85/73).

Fristen for transformering til national ret af direktiv 85/73 udløb for samtlige medlemsstater — med undtagelse af Grækenland — den 1. januar 1986 (artikel 4 i direktiv 85/73).

Det faste niveau for den afgift, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/73, blev fastsat ved 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, herefter benævnt »beslutning 88/408«). Ifølge beslutningens artikel 2, stk. 1, fastsættes der et eller flere niveauer for hver dyreart. I beslutningens artikel 10 er der fastsat en procedure for fornyet gennemgang af disse niveauer, bl.a. med henblik på at tage hensyn til udviklingen i udgifterne ved undersøgelse og kontrol.

Artikel 2, stk. 2, første afsnit, i beslutning 88/408 er affattet således:

»Indtil den fornyede gennemgang i henhold til artikel 10 har fundet sted, kan 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 ... fravige disse i opadgående eller nedadgående retning svarende til de faktiske omkostninger ved undersøgelsen.«

De betingelser, der skal være opfyldt, for at en medlemsstat kan nedsætte eller forhøje afgiftsniveauet, er fastlagt i et bilag til beslutning 88/408. For så vidt angår forhøjelser henvises der indledningsvis i bilaget til det princip, hvorefter medlemsstaterne til dækning af øgede omkostninger kan forhøje det faste niveau for afgiften. Der nævnes herefter som eksempler forskellige omstændigheder, som kan bevirke øgede omkostninger ved kontrol og undersøgelse, som f.eks. øget ventetid for kontrolpersonalet som følge af utilstrækkelig planlægning i den virksomhed, der leverer dyrene, eller som følge af, at slagtedyrene er særlig uensartede med hensyn til alder, størrelse, vægt og sundhedstilstand.

Artikel 7 i beslutning 88/408 bestemmer, at der sker efterprøvelse af »medlemsstaternes og virksomhedernes anvendelse — navnlig i forbindelse med den i artikel 2, stk. 2,

omhandlede undtagelse — af de (ved) ... (beslutningen) fastlagte beregningsregler«.

Endelig hedder det i artikel 11 i beslutning 88/408:

»Medlemsstaterne iværksætter bestemmelserne i denne beslutning senest den 31. december 1990. De underretter straks Kommissionen herom.«

2. *De nationale retlige rammer*

I Forbundsrepublikken Tyskland har opkrævningen af afgifter til dækning af udgifter vedrørende sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af slagtedyr hjemmel i § 24 i Fleischhygienegesetz (lov om kødhygiejne, BGBl. I, 1987 [2], s. 649), der er indsat i denne lov ved lov af 13. april 1986 (BGBl. I, s. 398). I denne bestemmelse hedder det:

»1) For forvaltningsakter i henhold til denne lov og de til gennemførelse af denne lov udstedte retsforskrifter opkræves afgifter til dækning af omkostningerne.

2) Det fastsættes ved delstatslovning, hvilke forvaltningsafgifter der medfører omkostninger i henhold til stk. 1. Afgifterne beregnes i overensstemmelse med 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) ...«

Den 3. april 1987 udstedte delstaten Schleswig-Holstein en bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om administrative afgifter på veterinærforvaltningsområdet (*Gesetz-und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1987*, s. 173, herefter benævnt »delstatsbekendtgørelsen af 1987«). I denne bekendtgørelse fastsættes afgiftsbeløbet for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol. Dette beløb er højere end det faste niveau, der er fastsat ved artikel 2, stk. 1, i ovennævnte beslutning 88/408.

3. *Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål*

Selskabet Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG (herefter benævnt »Hansa Fleisch«) driver et slagteri, en opskæringsvirksomhed og et kølehus, der er autoriseret med henblik på handel med kød inden for Fællesskabet. Kødkontrollen varetages af ansatte ved veterinær- og levnedsmiddelkontrollen, der henhører under Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg (herefter benævnt »Landrat«). Denne debiterer i alt væsentligt afgifterne for de gennemførte undersøgelser på grundlag af ovennævnte delstatsbekendtgørelse af 1987.

Hansa Fleisch har fremsat klager over de afgiftsopkrævninger, som er udfærdiget efter den 23. maj 1989. Landrat har afvist disse klager under påberåbelse af delstatsbekendtgørelsen af 1987. Hansa Fleisch har herefter

2 — Ny bekendtgørelse.

anlagt sag til prøvelse af Landrat's afslag ved Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht.

Hansa Fleisch har bl.a. for denne domstol gjort gældende, at delstatsbekendtgørelsen af 1987, med hjemmel i hvilken Landrat's afgiftsopkrævninger er udfærdiget, strider mod bestemmelserne i § 24 i lov om kødhygiejne, sammenholdt med beslutning 88/408, hvortil der ifølge Hansa Fleisch forudsætningsvis henvises i § 24, stk. 2, i lov om kødhygiejne.

Ifølge den nationale domstol afhænger berettigelsen af Hansa Fleisch's søgsmål af spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang Hansa kan påberåbe sig bestemmelserne i ovennævnte beslutning 88/408.

I denne henseende er den nationale ret i tvivl om, hvorvidt den omstændighed, at medlemsstaterne fik en frist, der udløb den 31. december 1990, til gennemførelse af beslutning 88/408, har nogen betydning. Ifølge den nationale ret kan eksistensen af denne frist muligvis ikke gøres gældende mod de medlemsstater, der i lighed med Forbundsrepublikken Tyskland havde transformeret direktiv 85/73 til national ret på det tidspunkt, hvor beslutning 88/408 blev udstedt.

I øvrigt bemærker den nationale ret, at alene ubetingede bestemmelser i fællesskabsretten kan have umiddelbar virkning i medlemsstaternes interne retsordener. I denne henseende finder den, at de muligheder for undtagelser, der er hjemlet ved artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408, eventuelt kan være til hinder for, at der tillægges bestemmelserne i artikel 2, stk. 1 om de faste niveauer, der principielt skal anvendes, umiddelbar virkning. Den nationale ret spørger dog om, hvorvidt Forbundsrepublikken Tyskland under nogen omstændigheder kan benytte disse muligheder for at fastsætte undtagelse. Den bemærker, at ingen bestemmelse i forbundslovgivningen hjemler ret for staten til at benytte disse undtagelser, og finder, at benyttelsen af de muligheder for undtagelser, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408, kun vil være mulige i Forbundsrepublikken Tyskland, hvis statens enkelte dele, som f.eks. delstaterne, individuelt kunne gøre brug af disse undtagelser.

Det er under disse omstændigheder, at Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht den 15. marts 1991 har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle 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?«

4. *Retsforhandlinger for Domstolen*

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht's kendelse blev registreret på Domstolens Justitskontor den 13. juni 1991.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-statutten for Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG ved advokat Ingeborg Adrian-Mundt, Schleswig, af Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg ved medarbejder i Rechtsamt Ulrich Seyffert, af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Ministerialrat Ernst Röder og Regierungsdirektor Joachim Karl, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. I medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen ved beslutning af 25. marts 1992 henvist sagen til Anden Afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Det første og det andet spørgsmål

Hansa Fleisch er af den opfattelse, at artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 er umiddelbart anvendelig og kan påberåbes af virksomheder, der ligesom Hansa Fleisch er umiddelbart og individuelt berørt af denne beslutning, selv før udløbet af den frist, der er givet medlemsstaterne med hensyn til gennemførelsen.

Til støtte for denne opfattelse gør Hansa Fleisch gældende, at beslutning 88/408 fastlægger såvel arten af de afgifter, der falder inden for dens anvendelsesområde, som størrelsen af disse afgifter. For så vidt angår mulighederne for fastsættelse af undtagelser i medfør af artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408 gør Hansa Fleisch i øvrigt gældende, at denne beslutning fastsætter principperne for benyttelse af disse undtagelser og i bilaget opregner de omstændigheder, hvorunder en medlemsstat kan benytte dem. Som følge heraf har medlemsstaterne ikke noget skøn med hensyn til gennemførelsen af beslutning 88/408.

Hansa Fleisch bemærker herefter, at artikel 6, stk. 2, i beslutning 88/408 fastlægger den kategori af virksomheder, der er forpligtet til

at betale afgiften, ved henvisning til de aktiviteter, som udøves af disse virksomheder. Ifølge Hansa Fleisch er disse virksomheder umiddelbart og individuelt berørt af beslutning 88/408. Under hensyn til den præcise formulering af bestemmelserne vedrørende arten af de afgifter, der falder ind under anvendelsesområdet for beslutning 88/408, satserne for disse afgifter og de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan fastsætte undtagelser fra disse satser, er beslutning 88/408 i virkeligheden en beslutning efter traktatens artikel 189, stk. 4, og egnet til at have retsvirkninger i medlemsstaternes interne retsordener, uden at nogen gennemførelsesforanstaltning er fornøden. Yderligere udgør de i beslutningens artikel 6, stk. 2, omhandlede virksomheder en nøje fastlagt kategori af erhvervsdrivende, som det vil være muligt at identificere på samme måde, som om de udtrykkeligt var nævnt i beslutningen.

Hansa Fleisch gør i øvrigt gældende, at beslutning 88/408 forpligter samtlige de i artikel 6, stk. 2, omhandlede virksomheder til at følge en bestemt adfærd. Disse virksomheder er forpligtet til at betale den ved beslutningen fastsatte afgift. For at nyde tilstrækkelig retsbeskyttelse bør disse virksomheder til gengæld have mulighed for at påberåbe sig bestemmelserne i denne beslutning for de nationale retter, når medlemsstaten (eller dens enkelte dele) over for dem fastsætter regler, der strider mod de i beslutning 88/408 fastsatte regler.

Ifølge Hansa Fleisch bør denne mulighed tillægges de pågældende virksomheder fra det øjeblik, hvor medlemsstaten har transformeret ovennævnte direktiv 85/73 til national ret.

I denne henseende gør Hansa Fleisch gældende, at transformeringen af direktiv 85/73 til national ret — særlig i form af en henvisning i national lovgivning til bestemmelserne i dette direktiv — automatisk medfører fastsættelse i national ret af bestemmelserne i beslutning 88/408. Direktiv 85/73 og beslutning 88/408 er nemlig uadskilleligt forbundne, idet udstedelsen af denne beslutning udtrykkeligt er hjemlet ved direktivets artikel 2, stk. 1, og det udtrykkeligt i artikel 1 i beslutning 88/408 nævnes, at den er udstedt i medfør af direktiv 85/73.

I øvrigt finder Hansa Fleisch, at transformeringen af direktiv 85/73 til national ret frataget medlemsstaten den kompetence til at fastsætte retsregler, som den tidligere havde på det område, der er omfattet af dette direktiv. Når en medlemsstat har transformeret direktiv 85/73 til national ret, er den følgelig forpligtet til at overholde bestemmelserne i beslutning 88/408, selv før udløbet af den i beslutningens artikel 11 fastsatte frist for medlemsstaternes gennemførelse heraf.

Landrat bemærker indledningsvis, at alene fællesskabsbestemmelser, der er klare, præcise og ubetingede, og med hensyn til hvilke medlemsstaterne ikke har noget skøn, kan påberåbes af borgerne i retsforholdet til medlemsstaterne.

Ifølge Landrat har medlemsstaterne et vist skøn ved anvendelsen af artikel 2, stk. 1, i

beslutning 88/408. Denne bestemmelse er derfor ikke umiddelbart anvendelig.

Landrat anfører to grunde til støtte for dette synspunkt. For det første er medlemsstaten, når de i artikel 2, stk. 2, i direktiv 85/73 og artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408 fastsatte betingelser er opfyldt, frit stillet med hensyn til fastsættelse af størrelsen af afgiften enten til den faste sats ifølge artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 eller en sats, der svarer til de faktiske udgifter ved undersøgelserne. For det andet består de betingelser, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, i direktiv 85/73 og artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408, i faktiske omstændigheder, som hele tiden ændrer sig. Det er som følge heraf umuligt endeligt at hævde, at medlemsstaterne ikke har noget skøn ved anvendelsen af artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408.

Landrat finder, at artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 under alle omstændigheder ikke har umiddelbar virkning før udløbet af den i beslutningens artikel 11 fastsatte frist for medlemsstaternes gennemførelse, selv i forhold til en medlemsstat, der har transformeret direktiv 85/73 før udløbet af denne frist.

Under henvisning til bl.a. generaladvokat Roemer's forslag til afgørelse i sagerne Grad (sag 9/70, Sml. 1970, s. 157), Lesage (sag 20/70, Sml. 1970, s. 177) og Haselhorst (sag 23/70, Sml. 1970, s. 179) gør Landrat gældende, at en medlemsstat — når en beslutning er udstedt med henblik på harmonisering af visse nationale lovbestemmelser, og når der er fastsat en frist herfor — der har efterkommet beslutningen før udløbet af denne frist, stadig frit kan ændre sin lovgivning indtil den ved beslutningen fastsatte frist. Den frihed, der således er overladt medlemsstaterne, bringer ikke det med beslutningen forfulgte harmoniseringsformål i fare og gør det muligt at undgå, at den medlemsstat, der gennemfører beslutningen før udløbet af den med henblik herpå fastsatte frist, straffes i forhold til de øvrige medlemsstater.

Yderligere understreger Landrat, at bestemmelserne i et direktiv ifølge Domstolens faste praksis kun kan påberåbes af borgerne for de nationale domstole efter udløbet af den frist, der er fastsat for gennemførelsen af dette direktiv i national ret. Ifølge Landrat kan det ikke forholde sig anderledes med beslutninger, som først skal gennemføres med virkning fra en bestemt dato.

Ifølge *Forbundsrepublikken Tyskland* er det ikke på forhånd udelukket, at bestemmelserne i beslutning 88/408 er umiddelbart anvendelige. Selv om de sager, i hvilke Domstolen har udtalt sig om den umiddelbare retsvirkning af akter, der er rettet til medlemsstaterne, ifølge Forbundsrepublikken Tyskland er direktiver, kan det ikke på forhånd udelukkes, at der tillægges andre af de i traktatens artikel 189 omhandlede kategorier af retsakter umiddelbar virkning. Desuden er beslutning 88/408 udtryk for iværksættelse og supplering af direktiv 85/73. Som følge heraf bør man ved en undersøgelse af den eventuelt umiddelbare virkning af bestemmelserne vedrørende afgifterne betragte beslutning 88/408 og direktiv 85/73 som udgørende en helhed.

Forbundsrepublikken Tyskland finder imidlertid, at en virksomhed som sagsøgeren i

hovedsagen ikke kan påberåbe sig artikel 2, stk. 1, beslutning 88/408. Den anfører to grunde hertil.

For det første er artikel 2, stk. 1, ikke nogen ubetinget bestemmelse hvad angår fastsættelsen af størrelsen af de faste niveauer. Ifølge artikel 2, stk. 2 har medlemsstaterne nemlig ret til under visse omstændigheder at gøre undtagelser fra de faste niveauer, der er omhandlet i stk. 1. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at de i artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408 fastsatte betingelser er opfyldt. Særlig var omkostningerne ved undersøgelse og kontrol højere end det faste beløb for den ved artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 omhandlede afgift.

For det andet er medlemsstaterne i medfør af artikel 11 i beslutning 88/408 først forpligtet til at efterkomme bestemmelserne i denne beslutning fra den 31. december 1990. Som følge heraf kan artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 ikke under nogen omstændigheder påberåbes over for medlemsstaterne før denne dato.

Kommissionen finder, at sagsøgeren i hovedsagen ikke kan påberåbe sig artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408.

Kommissionen gør for det første gældende, at den henvisning til direktiv 85/73, der er omhandlet i § 24 i den tyske lov om kødhygiejne, ikke under nogen omstændigheder kan fortolkes som indebærende et underforstået og endeligt afkald på undtagelsesmulighederne i medfør af artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408. § 24 i loven om kødhygiejne er nemlig blevet vedtaget på et tidspunkt, hvor beslutningens indhold, herunder særlig mulighederne for fastsættelse af undtagelser fra de faste satser, endnu ikke var kendt.

Kommissionen bemærker herefter, at medlemsstaterne efter artikel 11 i beslutning 88/408 har frist indtil den 31. december 1990 til at tilkendegive, at de agter at gøre brug af de muligheder for undtagelser, der er hjemlet ved artikel 2, stk. 2. Medlemsstaterne ville blive berøvet denne mulighed, dersom borgerne over for dem kunne påberåbe sig beslutningens artikel 2, stk. 1, før denne dato.

Ifølge Kommissionen er det i denne henseende uden betydning, at den pågældende medlemsstat allerede har transformeret direktiv 85/73 til national ret. Artikel 2, stk. 2, i direktiv 85/73 hjemler nemlig selv mulighed for at fravige de faste satser, der skulle fastsættes af Rådet under iagttagelse af princippet om omkostningsdækning. Som følge heraf kan anvendelsen af dette princip ikke udelukkes før udløbet af den i beslutningens artikel 11 fastsatte frist over for en medlemsstat, der har transformeret direktiv 85/73 til national ret uden udtrykkeligt at have givet afkald på de muligheder for undtagelser, der er hjemlet ved direktivet og iværksat ved artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408.

I øvrigt gør Kommissionen gældende, at direktiv 85/73 ikke indeholder noget, der kan

føre til nedsættelse af de ved ovennævnte delstatsbekendtgørelse af 1987 fastsatte afgiftssatser.

Ganske vist kan det afgiftsbeløb, som medlemsstaterne er forpligtet til at opkræve i medfør af artikel 2, stk. 2, i direktiv 85/73, ikke overstige de faktiske undersøgelsesomkostninger, men denne begrænsnings nøjagtige rækkevidde kan ikke fastlægges med tilstrækkelig nøjagtighed til at kunne påberåbes af en borger for de nationale retsinstanser. Direktiv 85/73 siger ikke nøjagtigt, om den faktiske omkostning ved undersøgelsen skal beregnes for hver enkelt kontrolmyndigheds vedkommende eller for den pågældende medlemsstat som helhed eller på et mellemliggende niveau, som f.eks. delstatsniveau. Som følge heraf kan det i artikel 2, stk. 2, i direktiv 85/73 omhandlede omkostningsdækningsprincip ikke anvendes umiddelbart af de nationale retsinstanser.

Som følge heraf foreslår Kommissionen, at de to første spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, besvares således:

»1) Før udløbet af den i artikel 11 i Rådets beslutning 88/408/EØF af 15. juni 1988 fastsatte frist kan en borger kun direkte for en national ret påberåbe sig de faste beløb, der er omhandlet i beslutningens artikel 2, stk. 1, hvis den pågældende medlemsstat har vist, at den ikke ville gøre brug af den i nævnte artikels stk. 2 omhandlede mulighed for at fastsætte undtagelser fra disse beløb.

2) En borger kan ikke direkte for en national ret alene påberåbe sig Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985, når han vil anfægte niveauet for de afgiftsbeløb, der er fastsat i medlemsstaterne.«

Det tredje spørgsmål

Ifølge *Hansa Fleisch* er det alene medlemsstaterne som sådanne og ikke deres enkelte dele (som f.eks. delstater), der kan benytte de muligheder for fastsættelse af undtagelser, der er hjemlet ved artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408.

Dette fremgår af ordlyden af beslutning 88/408 og bilaget hertil, som alene nævner medlemsstaterne og ikke deres enkelte dele. Yderligere ville formålet med denne beslutning, nemlig indførelse af en ensartet finansiering af afgifterne med henblik på at undgå konkurrencefordrejninger inden for de fælles markedsordninger, blive forspildt, dersom medlemsstaternes enkelte dele kunne benytte de undtagelser, der er hjemlet ved artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408. Yderligere ville brugen af disse undtagelser i medlemsstaternes enkelte dele vanskeliggøre fællesskabsmyndighedernes kontrol med overholdelsen af beslutning 88/408.

Forbundsrepublikken har ikke benyttet de muligheder for fastsættelse af undtagelser, der er hjemlet ved artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408, og den kan derfor ikke opkræve afgifter, der overstiger dem, der er omhandlet i beslutningens artikel 2, stk. 1.

Landrat finder, at selv om medlemsstaterne er de eneste adressater for beslutning 88/408, kan medlemsstaternes enkelte dele ligeledes benytte de muligheder for fastsættelse af undtagelser, der er hjemlet ved beslutningens artikel 2, stk. 2.

Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at hver medlemsstat frit kan fordele kompetencen på nationalt plan, som den finder det hensigtsmæssigt, og kan gennemføre fællesskabsretten ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller lokale myndigheder (jf. bl.a. dom af 14.1.1988, forenede sager 227/85-230/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1, præmis 9). Som følge heraf er der, for så vidt bestemmelserne i beslutning 88/408, herunder særlig princippet om omkostningsdækning, faktisk overholdes, intet til hinder for, at delstaterne i Forbundsrepublikken benytter bestemmelser, der hjemler undtagelser fra artikel 2, stk. 2.

Forbundsrepublikken Tyskland finder ligeledes, at delstaterne kan benytte sig af bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408.

Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland ville det i praksis være vanskeligt at fastsætte ensartede afgifter for hele staten under overholdelse af det i artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408 omhandlede princip om omkostningsdækning. Virksomhedernes struktur samt forskellige andre faktorer, der kan påvirke omkostningerne ved undersøgelse og kontrol, er nemlig forskellige fra delstat til delstat. Som følge heraf kunne denne afgift, dersom den blev fastsat ensartet for hele Forbundsrepublikken Tysklands område, eventuelt overstige omkostningerne ved undersøgelse og kontrol i en delstat, men derimod være lavere end de faktiske omkostninger ved disse foranstaltninger i en anden delstat.

Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse er fastsættelse af afgifterne på delstatsniveau derfor den bedst egnede metode til gennemførelse af princippet om omkostningsdækning ved beregningen af afgiften. Det er netop denne metode, som er omhandlet i § 24, stk. 2, i lov om kødhygiejne. Det andet punktum i denne bestemmelse sikrer transformeringen af beslutning 88/408, der er vedtaget med hjemmel i direktiv 85/73, til national ret, mens det første punktum i bestemmelsen transformerer den til delstaternes ret.

Under hensyn til de svar, som *Kommissionen* foreslår til de to første spørgsmål fra den forelæggende ret, finder den det ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

J.L. Murray
Refererende dommer