DOMSTOLENS DOM
AF 5. JULI 1978 [1]

Byen Frankfurt-am-Main mod Firma Max Neumann (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht)

Sag 137/77

Sammendrag

Fælles landbrugspolitik — tilnærmelse af lovgivninger vedrørende veterinærpoliti — indførsler fra tredjelande — sundhedskontrol — gebyrer — direktiv nr. 72/462 — analog anvendelse — utilstedelighed

(Rådets direktiv nr. 72/462, art. 12, 23, 24 og 26)

Rådets direktiv nr. 72/462, der pålægger medlemsstaterne at gennemføre sundhedskontrol ved indførselen af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande, og pålægger de erhvervsdrivende de hermed forbundne omkostninger, kan ikke anvendes analogt på indførselen af andre produkter (i det foreliggende tilfælde vildtkød).

I sag 137/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Bundesverwaltungsgericht er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

BYEN FRANKFURT-AM-MAIN,

og

FIRMA MAX NEUMANN,

Intervenient:

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser i Rådets direktiv nr. 72/462/EØF af 12. december 1972 (EFT 1972

1 — Processprog: Tysk.

(31. 12.), s. 77; org.ref. JO L 302 af 31. 12. 1972, s. 28) om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande, og vedrørende fortolkningen af bestemmelser i EØF-traktaten og i Rådets forordning nr. 950/68, hvorved den fælles toldtarif blev sat i kraft fra 1. juli 1968, med henblik på medlemsstaternes anvendelse efter denne dato af afgifter med tilsvarende virkning som told ved import fra tredjelande,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og A. Touffait,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, som er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

I begyndelsen af 1975 indførte firma Max Neumann, sagsøger i hovedsagen og indstævnte i revisionssagen (herefter benævnt »sagsøger«), fra tredjelande hjorte, rådyr og vildsvin til Forbundsrepublikken Tyskland. For den sundhedskontrol, som dette vildt er underkastet, afkrævede den kommunale administration i Frankfurt-am-Main, sagsøgt i hovedsagen og appellant i revisionssagen (herefter benævnt »sagsøgte«), sagsøger visse gebyrer (Gebühren für Einfuhruntersuchungen), som sagsøger bestrider at skulle erlægge, fordi sagsøger betragter dem som afgifter med tilsvarende virkning som indførselstold, der er indført efter ikrafttrædelsen den 1. juli 1968 af den fælles toldtarif (Rådets forordning nr. 950/68 af 28. juni 1968, EFT 1968 (I), s. 265; org.ref. JO L 172, s. 1), og som af denne grund er uforenelige med fællesskabsretten.

Sagsøgte gør omvendt gældende, at opkrævningen af de omstridte gebyrer er i overensstemmelse med fællesskabsretten, eftersom der ved Rådets direktiv nr. 72/462 af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.), s. 77; org.ref. JO L 302) om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra husdyr af arterne: kvæg, svin, får og geder samt fra enhovede husdyr, navnlig direktivets artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og artiklerne 23, 24 og 26, er givet medlemsstaterne bemyndigelse til at opkræve gebyrer for sundhedskontrol i forbindelse med indførsel af dyr og kød omfattet af direktivet; sagsøgte har videre anført, at man analogt kan anvende denne bemyndigelse på gebyrer for sundhedskontrol i forbindelse med indførsel af andet kød.

Efter at Verwaltungsgericht Frankfurt ved dom af 30. oktober 1975 havde ophævet den omstridte gebyrafgørelse og dømt sagsøgte til at tilbagebetale 1 141,95 DM, blev tvisten ved revisionsanke (Sprungrevision) indbragt for Bundesverwaltungsgericht, som fandt, at tvisten rejste problemer vedrørende fællesskabsrettens fortolkning, og ved kendelse af 26. august 1977, forkyndt den 16. september 1977, forelagde Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Skal artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og artiklerne 23, 24 og 26 i Rådets direktiv nr. 72/462/EØF af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.), s. 77; org.ref. JO L 302, s. 28) anvendes analogt på indførsel af vildt, således at medlemsstaterne er berettiget eller forpligtet til at gennemføre sundhedskontrol og kan opkræve gebyrer for en sådan kontrol?
2. Kunne nationale afgifter også efter indførelsen af den fælles toldtarif ved Rådets forordning nr. 950/68/EØF af 28. juni 1968 (EFT 1968 (I), s. 265; org.ref. JO L 172, s. 1) forhøjes med et beløb svarende til den almindelige omkostningsstigning?

De forelagte spørgsmål og grundene i forelæggelseskendelsen giver grund til at antage, at Bundesverwaltungsgericht er gået ud fra den opfattelse, at vildt ikke hører ind under listen over de landbrugsprodukter, der er opregnet i traktatens bilag II, og at det derfor ikke kan henhøre under en markedsordning, således at problemet om, hvorvidt det er lovligt at opkræve afgifter for sundhedskontrol ved indførsel fra tredjelande, skal undersøges i lyset af de principper, der regulerer den fælles toldtarifs virkninger for denne opkrævning, således som disse principper er blevet fortolket af Domstolen i dom af 13. december 1973 (forenede sager 37 og 38/73, *Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders*, Sml. s. 1609). Under disse omstændigheder findes det hensigtsmæssigt kort at gennemgå retstilstanden i den relevante fællesskabslovgivning.

Kød af vildt henhører som hovedregel under position 02.04: »Andet kød og spiseligt slagteaffald, fersk, kølet eller frosset: A) ... B) *Varer af vildt«;* dette gælder ikke vildsvin, som i medfør af en forklarende note falder ind under position 02.01 A III b: »Kød af dyr henhørende under pos. 01.01, 01.02, 01.03 og 01.04 ... III. Svinekød [a) Af tamsvin] ... b) *Af andre svin«.*

Det drejer sig altså i begge tilfælde om landbrugsprodukter i henhold til traktatens bilag II, som under betegnelsen »Kapitel 2, Kød og spiseligt slagteaffald« omfatter alle positioner i omtalte kapitel 2. Desuden drejer det sig om produkter, der er omhandlet i Rådets forordning nr. 827/68 af 28. juni 1968 (EFT 1968 (I), s. 201; org.ref. JO L 151, s. 16 af 30. 6. 1968) om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til traktaten, og navnlig, som det fremgår af forordningens bilag, om kød, der er omfattet af position 02.01 A III b (kød af vildsvin) og af position 02.04 B (kød af hjort og rådyr).

Hvor kortfattet den ved forordning nr. 827/68 indførte fælles markedsordning end er, indeholder den ikke desto mindre, i artikel 4, et forbud mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning i handelen inden for Fællesskabet og i artikel 2, stk. 2, et forbud mod opkrævning af enhver afgift med tilsvarende virkning i vareudvekslingen med tredjelande; artikel 2, stk. 2, er affattet således:

»Medmindre andet er bestemt i denne forordning og med forbehold af undtagelser vedtaget af Rådet, på forslag fra Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, og med respekt for de forpligtelser, der er en følge af internationale aftaler, der tager sigte på de varer, der er nævnt i bilaget, er følgende forbudt i vareudvekslingen med tredjelande:

— opkrævning af enhver skat med tilsvarende virkning som told;

(Skal formentlig være: opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told. O.a.)

— anvendelse af kvantitative restriktioner eller andre foranstaltninger med tilsvarende virkning, med forbehold af bestemmelserne i protokollen vedrørende storhertugdømmet Luxembourg.«

Den omstændighed, at de omstridte produkter er omfattet af det udtrykkelige forbud i ovennævnte artikel 2, stk. 2, bevirker imidlertid på ingen måde, at de af den nationale ret forelagte spørgsmål er irrelevante. Problemet om virkningen af direktiv nr. 72/462 eller af en analog anvendelse heraf, i relation til forbudet mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning i form af gebyrer for sundhedskontrol ved indførsel af produkter fra tredjelande, opstår nemlig på samme måde, hvad enten det drejer sig om et specifikt forbud, der skyldes en udtrykkelig bestemmelse i en forordning angående en markedsordning for landbrugsvarer, eller et mere generelt men i sine virkninger mere begrænset forbud, som skyldes indførelsen af den fælles toldtarif.

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 16. november 1977. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøger, sagsøgte og Kommissionen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

Indlæg fra sagsøger

Vedrørende *første spørgsmål* har sagsøger gjort gældende, at anvendelsesområdet for direktiv nr. 72/462 er klart fastlagt i artikel 1. Hvad angår fersk kød omhandler direktivet kun kød fra husdyr af arterne kvæg, svin, får og geder samt enhovede husdyr. Også kontrol- og undersøgelsesmetoderne er specielt fastsat for disse dyr. En analog anvendelse af direktivet på vildt ville stride mod direktivets udtrykkelige ordlyd og mening.

En udvidelse af direktivets anvendelsesområde ville for øvrigt føre til indholdsmæssigt at erstatte en fællesskabsbestemmelse med en anden bestemmelse. Dermed ville man overskride kompetencegrænserne og udstede en generel retsakt, som alene Rådet er beføjet til at vedtage i dette tilfælde.

Direktiver skal inkorporeres i den nationale ret. I overensstemmelse hermed forpligter artikel 32 i direktiv nr. 72/462 medlemsstaterne til senest inden 1. januar 1976 at sætte de love og admini-

strative bestemmelser i kraft, der er nødvendige til efterlevelse af bestemmelserne i dette direktiv og dets bilag. Med henblik på denne bestemmelse må anvendelsesområdet for et direktiv klart defineres, idet medlemsstaterne i modsat fald vil gennemføre direktivet forskelligt, og uden at gennemførelsen er harmoniseret. Hvis den af sagsøgte fremsatte opfattelse var rigtig, skulle antagelig alle medlemsstaterne have krænket forpligtelsen efter direktivets artikel 32, idet de ikke på grundlag af dette direktiv har vedtaget bestemmelser vedrørende vildt.

Da forbudet mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told er et grundlæggende princip for toldunionen, skal bestemmelser, der fraviger dette princip, fortolkes indskrænkende. Selv om man opfatter artikel 26 i direktiv nr. 72/462 som en bemyndigelse til opkrævning af nationale gebyrer, vil dette kun kunne ske inden for de rammer, der afstikkes af direktivets eget anvendelsesområde. Uden en sådan begrænsning ville der være fare for, at medlemsstaterne anvendte den bestående fællesskabsretlige bemyndigelse til opkrævning af afgifter i så udstrakt grad, at de mere eller mindre kunne opretholde alle afgifter med tilsvarende virkning som told. Sagsøger anser derfor enhver mulighed for analog anvendelse af artiklerne 12, 23, 24 og 26 i direktiv nr. 72/462 for udelukket.

Ifølge sagsøger indebærer første spørgsmål også spørgsmålet, om direktivets artikel 26 ved analog anvendelse på andre produkter end dem, der er anført i direktivet, er forenelig med fællesskabsregler af højere gyldighed.

Under henvisning til Domstolens dom af 13. december 1973 (forenede sager 37 og 38/73, *Diamantarbeiders II,* Sml. s. 1609) mener sagsøger, at det ville krænke de grundlæggende normer i EØF-traktatens artikler 3, litra b) og 110 ff og i den fælles toldtarif, hvis artikel 26 i direktiv nr. 72/462 bemyndigede medlemsstaterne til efter eget forgodtbefindende at opkræve gebyrer ved indførsel af fersk kød og at fastsætte beløbet derfor. Forskelle i udøvelsen af denne beføjelse og anvendelse af forskellige gebyrsatser ville nødvendigvis føre til nye forvridninger af konkurrencen. Af denne grund kan der kun indføres undtagelser fra forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told inden for markedsordningerne, hvis en sådan undtagelse definerer de tilfælde, der kan begrunde opkrævning af et gebyr, og fastsætter beløbet for de tilladte gebyrer, således at der gælder det samme i hele Fællesskabet.

Sagsøger anfører desuden, at indførselen af vildt i Forbundsrepublikken Tyskland efter visse nationale forskrifter kun må foretages af virksomheder, som udtrykkelig har tilladelse til udførsel af vildt. Viksomhederne bliver kontrolleret, og importørerne må afholde betydelige omkostninger i form af gebyrer for dyrlægers udsendelse og ophold i de pågældende tredjelande. Opkrævning af yderligere gebyrer ved indførsel af vildt ville føre til en fordobling af den økonomiske byrde og dermed til en forskelsbehandling i forhold til andre importører i Fællesskabet.

Vedrørende *andet spørgsmål* anfører sagsøger efter at have gjort opmærksom på, at de gebyrer, der skulle betales den 1. juli 1968, var blevet betydeligt forhøjet, at det fremgår af Domstolens domme af 13. december 1973 (forenede sager 37 og 38/73, *Diamantarbeiders II,* Sml. s. 1623) og af 5. februar 1963 (sag 26/62, *Van Gend en Loos,* Sml. 1954-1964, s. 375; org.ref. Recueil s. 3), at det efter den fælles toldtarifs ikrafttræden er forbudt alle medlemsstater ensidigt at forhøje allerede bestående afgifter. En hensyntagen til omkostningsstigninger ved kontrol vil udgøre en overtrædelse af dette forbud.

Selv om den forelæggende ret ikke har stillet spørgsmål herom, er sagsøger af

den opfattelse, at fastsættelse af nye beløb til afløsning af tidligere gebyrer ændrer de sidstnævnte til nye gebyrer, der er uforenelige med den fælles toldtarif, og sagsøger anmoder Domstolen om at træffe en afgørelse, der giver sagsøger medhold heri.

Indlæg fra sagsøgte

Sagsøgte har efter at have understreget betydningen af sundhedskontrol af vildt gjort gældende, at der på grund af den manglende harmonisering af reglerne om kød af vildt ikke kan være tvivl om, at medlemsstaterne er bemyndiget til at underkaste indførsel af vildt fra tredjelande sundhedskontrol.

Vedrørende problemet om gebyrer anfører sagsøgte dernæst, at det for spørgsmålet, om ordningen med gebyrer i direktiv nr. 72/462 finder analog anvendelse på indførsel af kød af vildt, er irrelevant, om det principielle forbud mod opkrævning af gebyrer på importeret kød af vildt følger af den fælles toldtarif eller af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 827/68.

Det afgørende moment er, om fællesskabslovgiver ved omkostningsreglerne i direktiv nr. 72/462 har truffet en væsentlig princip-afgørelse for den afgiftsmæssige behandling af indførsel af kød fra tredjelande, som skal anvendes analogt på anden indførsel af kød, som endnu ikke er harmoniseret.

I så henseende må der tillægges nogle erklæringer, som Kommissionen afgav i sag 21/75 (Schroeder), væsentlig betydning. Kommissionen erklærede, at »en virkeliggørelse af den fælles markedsordnings mål forudsætter en ens behandling af spørgsmålet om de omkostninger, som er forbundet med import af varer fra tredjelande« (Sml. 1975, s. 911), og den oplyste i konsekvens heraf, »at hvad angår opkrævning af udgifter til kontrol af forarbejdet kød, der gennemføres som sundhedsforanstaltninger, bliver der indført den samme ordning som den, der allerede eksisterer for kvæg og kød«. Disse erklæringer, der er fremsat i forbindelse med kødkonserves, gælder også for kontrol med kød af vildt, som heller ikke er harmoniseret endnu. Ifølge sagsøgte følger det umiddelbart af disse udtalelser, at det er lovligt og nødvendigt at anvende direktiv nr. 72/462 analogt, og argumenterne mod en sådan anvendelse bør forkastes.

Ved undersøgelsen af disse argumenter behandler sagsøgte først to indledende indsigelser fra sagsøger.

Udtalelsen om, at artikel 12, stk. 8, artikel 23, stk. 4, og artikel 26 i direktiv nr. 72/462 ikke indeholder nogen bemyndigelse for medlemsstaterne til at opkræve gebyrer, er fejlagtig. Disse bestemmelser viser klart, at omkostningerne ved alle kontrolforanstaltninger påhviler importøren.

Udtalelsen om, at disse bestemmelser, i særdeleshed artikel 26, såfremt de skal anses for at bemyndige medlemsstaterne til at opkræve gebyrer, krænker en trinhøjere fællesskabsregel, er også fejlagtig. Sagsøger har i denne forbindelse henvist til Domstolens dom af 13. december 1973 (forenede sager 37 og 38/73, citeret ovenfor), samt til traktatens bestemmelser vedrørende den fælles handelspolitik, men sagsøgers argumentation er ifølge sagsøgte ikke begrundet. For selv om traktatens artikel 110 ff vedrørende handelspolitikken kunne være til hinder for selvstændige foranstaltninger fra medlemsstaternes side, begrænser de dog ikke derfor Fællesskabets egen frihed i valg af handelspolitiske foranstaltninger. Artikel 26 i direktiv nr. 72/462 indgår i den fælles handelspolitik, og det forholder sig naturligvis på samme måde, i det omfang omkostningsreglerne i direktiv nr. 72/462 finder analog anvendelse på lignende produkter.

Som konklusion på sine indledende bemærkninger gør sagsøgte gældende, at det er umuligt ikke at tage hensyn til den omstændighed, at fællesskabslovgiver inden for rammerne af direktiv nr.

72/462 har givet afkald på en harmonisering af selve afgifterne. Det er tydeligt, at de nationale afgifter på grund af forskellige omkostningsstrukturer ikke kan være identiske. Hvis man inden for rammerne af den harmoniserede importkontrol, der er underkastet direktiv nr. 72/462, kan give afkald på en harmonisering af afgifterne, kræver hverken Fællesskabets interesser eller principperne i den fælles handelspolitik absolut ensartethed ved fastsættelse af indførselsafgifterne. Når det drejer sig om indførsel af kød fra tredjelande, giver fællesskabslovgiver tværtimod prioritet til en fuldstændig og nøje gennemførelse af kontrollen, som faktisk i vidt omfang afhænger af tilvejebringelse af tilsvarende finansielle midler fra afgifterne. Følgelig kan — også uden for området for reglerne i direktiv nr. 72/462 — en forudgående harmonisering af afgiftsordningen på fællesskabsplan ikke være en betingelse for, at opkrævning af nationale afgifter for kontrol ved indførsel af kød fra tredjelande må anses for lovlig. Sagsøgte fastslår, at nationale afgifter for kontrol ved indførsel ikke på dette område føleligt påvirker den fælles handelspolitiks funktion eller anvendelsen af den fælles toldtarif, og sagsøgte konkluderer, at spørgsmålet om muligheden for analog anvendelse af artiklerne 12, 23 og 26 i direktiv nr. 72/462 ikke kan afvises med den begrundelse, at fællesskabsretten nødvendigvis må regulere selve afgifterne i enkeltheder.

Hvad angår *første spørgsmål*, er sagsøgte af den opfattelse, at Rådet ved at bekendtgøre direktiv nr. 72/462 har truffet en vigtig principbeslutning for ordningen vedrørende indførsel af kød fra tredjelande. Det første spørgsmål bør derfor besvares bekræftende, for så vidt angår indførsel af kød af rådyr og hjort, idet man her i det væsentlige bør gennemføre samme kontrol som for husdyr.

Det argument, der støttes på, at artiklerne 12, 23 og 26 i direktiv nr. 72/462 udgør undtagelsesbestemmelser fra forbudet mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told, og at undtagelsesbestemmelser skal fortolkes indskrænkende, fører ikke til at forkaste en analog anvendelse af disse bestemmelser. Reglen om, at undtagelser skal fortolkes indskrænkende, finder efter herskende opfattelse ikke anvendelse, når det er klart, at disse undtagelser i sig selv er udtryk for en mere begrænset selvstændig hovedregel. I denne sag er det vanskeligt at betvivle, at de ved direktiv nr. 72/462 vedtagne regler for indførsel af kød fra tredjelande hviler på det princip, hvorefter alle afgifter for indførselskontrol lovligt kan opkræves af medlemsstaterne ved disse indførsler. For så vidt anvendelsesområdet er klart, er en indskrænkende fortolkning ikke nødvendig. Sagsøgte tilføjer, at Domstolens praksis, hvorefter undtagelser skal fortolkes indskrænkende (jf. sag 29/72, *Marimex II*, Recueil 1972, s. 1309; sagerne 90 og 91/63, *Kommissionen mod Belgien og storhertugdømmet Luxembourg*, Sml. 1954-1964, s. 555; org.ref. Recueil 1964, s. 1217), altid angår det grundlæggende princip om frie varebevægelser inden for Fællesskabet, dvs. et tilfælde, der er fundamentalt forskelligt fra det, der behandles i den foreliggende sag.

Sagsøgte konkluderer, at hverken fællesmarkedets grundlæggende principper eller fællesskabsinstitutionernes beføjelser eller nogen højere fællesskabsinteresse vil blive berørt, hvis afgiftsordningen i direktiv nr. 72/462 ved en analogislutning, som følger af selve fællesskabsretten, udstrækkes til områder, hvor de af fællesskabslovgiver udstedte regler ubestrideligt ville have haft samme indhold, hvis de allerede var blevet vedtaget.

Eftersom et bekræftende svar på første spørgsmål gør det andet genstandsløst, besvarer sagsøgte kun det *andet spørgsmål* subsidiært. Efter en beskrivelse af den tyske ordning for sundhedskontrol og betaling af gebyrer, der alle-

rede var gældende ved den fælles toldtarifs ikrafttræden, udleder sagsøgte heraf, at Forbundsrepublikken Tyskland efter Domstolens praksis har været berettiget til at fortsætte med opkrævningen af disse gebyrer. Da gebyrerne er blevet forhøjet i perioden fra 1968 til 1975, opstår spørgsmålet, om denne forhøjelse er lovlig efter dommen af 13. december 1973 (forenede sager 37 og 38/73, *Sociaal Fonds Diamantarbeiders*, overfor citeret). Ifølge sagsøgte har Domstolen set dette spørgsmål i sammenhæng med den fælles toldtarif således at forstå, at det er medlemsstaterne forbudt at nedsætte »den grad af beskyttelse, der er fastlagt i den fælles toldtarif« (Sml. 1973, s. 1622). Denne fortolkning udelukker ikke nødvendigvis enhver nominel forhøjelse af afgifter, der udelukkende sker inden for rammerne af generelle omkostningsstigninger. Med henblik på værditold følger denne tilpasning automatisk af forhøjelsen af prisen på de importerede varer. Det følger heraf, at afgifter udtrykt i absolutte tal kan tilpasses for at bevare samme forhold til den fælles toldtarif, for Domstolen har som »niveau« klart villet anerkende det i 1968 eksisterende forhold mellem den fælles toldtarif og de »bestående« afgifter med tilsvarende virkning som told. En sådan tilpasning ændrer på ingen måde den tidligere grad af beskyttelse, således at der kun er tale om en forhøjelse af afgifter med tilsvarende virkning som told i henhold til Domstolens dom af 13. december (forenede sager 37 og 38/73), hvis forhøjelsen af afgifterne overstiger den påviselige stigning i de generelle omkostninger og især stigningen i administrationsomkostninger, hvad der ikke er tilfældet her.

Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen giver en oversigt over gældende bestemmelser i tysk ret og i fællesskabsretten og bemærker dernæst, at gældende tysk ret vedrørende sundheds- og dyrlægekontrol falder ind under forbundsstatens og delstaternes konkurrerende lovgivningskompetence.

Den anfører for det første, at der ikke er indført sundhedskontrol for hjorte og rådyr, der er skudt på tysk område. Det er alene vildsvin, der er undergivet kontrol, og udelukkende med henblik på at opdage trikiner, og kontrolgebyret er i dette tilfælde fastsat på delstatsniveau. Importeret vildt er derimod underkastet en sundhedskontrol ved indførsel, og denne kontrol har hjemmel i lov af 4. juli 1973 (delvist trådt i kraft den 1. 1. 1975) om ændring af kødkontrolloven af 29. oktober 1940. Med hensyn til vidlsvin omfatter denne kontrol også en undersøgelse for trikiner. For kontrollen ved indførsel opkræves en afgift i henhold til anordning af 20. januar 1975 for omkostningerne ved undersøgelse af det til toldområdet indførte kød; denne anordning trådte i kraft den 24. januar 1975; der er fastsat et særligt gebyr for undersøgelsen for trikiner.

Kommissionen fremhæver dernæst, for så vidt angår fællesskabsretten, at kød af hjort og rådyr (position 02.04 b) og kød af vildsvin (position 02.01 A III b) indgår på listen over landbrugsprodukter i traktatens bilag II og er omfattet af forordning nr. 827/68 om en fælles markedsordning for visse varer der er anført i bilag II til traktaten, hvis artikel 2, stk. 2, for de pågældende produkter, medmindre andet fremgår af forordningen eller Rådet indfører undtagelsesbestemmelser, forbyder opkrævning af enhver afgift med tilsvarende virkning som told ved indførsel fra tredjelande.

Kommissionen understreger derefter, at medens de forskellige markedsordninger omfatter alle slags kød, fersk som forarbejdet, er harmoniseringen af sundhedskontrol for dyr og kød under nævnte ordninger kun delvist gennemført. Hvad især angår produkter, der er indført fra tredjelande, er direktiv nr. 72/462 det eneste, der er vedtaget, og det vedrører

kun husdyr af arterne kvæg og svin samt fersk kød fra husdyr af arterne: kvæg, svin, får, geder samt enhovede husdyr (artikel 1, stk. 1), således at blandt andet konserves og vildt ikke er omfattet. Selv om den i artiklerne 12, 23 og 26 i dette direktiv omhandlede kontrol endnu ikke finder anvendelse fuldt ud, idet forskellige gennemførelsesbestemmelser, som skal træffes på fællesskabsplan, endnu ikke er vedtaget, er Kommissionen af den opfattelse, at for så vidt de kontrolgebyrer, der opkræves, skal betragtes som afgifter med tilsvarende virkning som told, udgør artiklerne 12, stk. 8, 23, stk. 4, og 26 i direktiv nr. 72/462 i hvert fald en undtagelse i henhold til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 827/68 fra det forbud mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning, der er fastsat i selv samme bestemmelse. Skønt denne undtagelse indeholdes i et direktiv, opfylder den ifølge Kommissionen betingelserne for den procedure, der er omhandlet i EØF-traktatens artikel 43, stk. 2.

Hermed bliver det unødvendigt at undersøge, om Domstolens praksis i dom af 25. januar 1977 (sag 46/76, *Bauhuis* mod *Den nederlandske stat*, Sml. s. 5) også gælder kontrollen i samhandelen med tredjelande, hvilket ville føre til den konklusion, at disse gebyrer under visse omstændigheder ikke længere skal betragtes som afgifter med tilsvarende virkning. Kommissionen udleder heraf, at der ikke består nogen tvivl om lovligheden af gebyropkrævningen, hvis de omhandlede varer var omfattet af direktiv nr. 72/462.

Idet Kommissionen herefter går over til at undersøge det *første spørgsmål*, opkaster den det problem, om det er tilladt ved analogi at anvende bemyndigelsen til at opkræve afgifter for sundhedskontrol ved indførsel fra tredjelande på andet kød end det af direktivet omhandlede.

En sådan analog anvendelse kan ikke udelukkes alene med den begrundelse, at omkostningsreglerne endnu ikke fandt anvendelse på tidspunktet for den omstridte indførsel (begyndelsen af 1975), og at de selv i dag endnu ikke kan finde anvendelse fuldt ud. De nævnte bestemmelser udgør nemlig uafhængigt af dette problem en konkretisering af en normativ hovedtanke hos fællesskabslovgiver, der går ud på at lade de interesserede handelskredse bære omkostningerne ved de sundhedsforanstaltninger, der anvendes på ensartet måde på grundlag af fællesskabsretten. Det kan heller ikke bestrides, at en sådan regulering ville have politisk-økonomisk — og især konkurrencepolitisk — betydning. Det er faktisk sandsynligt, at en fremtidig regulering vil indeholde en løsning af omkostningsspørgsmålet, som er i overensstemmelse med den nuværende opfattelse.

Selv om rent økonomiske betragtninger taler for en analog anvendelse af de ovennævnte bestemmelser i direktiv nr. 72/462, mener Kommissionen dog, at betragtninger vedrørende virkningerne af en analog anvendelse, såvel i retlig henseende som i henseende til respekten for fundamentale rettigheder, bør føre til at udelukke denne løsning.

Den gør først gældende, at eftersom de omstridte bestemmelser er af skatteretlig art, bør der stilles strenge krav til indholdet af hensyn til den legitime beskyttelse af de pågældende; en analog anvendelse er allerede af denne grund forbudt. Retssikkerheden ville være truet, hvis det nøje fastsatte materielle anvendelsesområde for en skattelov skulle gøres til genstand for en udvidende fortolkning. I dette tilfælde er arten af de varer, hvorpå direktiv nr. 72/462 finder anvendelse, og den hertil svarende bemyndigelse til opkrævning af gebyrer imidlertid klart afgrænset. Kommissionen henleder dernæst opmærksomheden på, at direktivet opstiller en snæver forbindelse mellem kontrollen og omkostningerne herved. En analog anvendelse af omkostnings-

reglerne måtte føre til, at også kontrolreglerne skulle anvendes analogt. En sådan gennemførelse af kontrollen er praktisk udelukket. Endvidere er der intet i det system, der indtil nu er anvendt af fællesskabsretten på området for præventive sundhedsforanstaltninger, der gør det muligt at slutte, at der ved nationale kontrolforanstaltninger for varer fra tredjelande, der er gennemført uden bemyndigelse fra fællesskabsretten, skal opkræves en afgift af importøren.

Sammenhængen mellem kontrol og omkostningsbyrde viser, at det ikke kan tilkomme retspraksis at tiltage sig den harmoniseringsopgave, som påhviler fællesskabslovgiver, ved at lakuner udfyldes ad retslig vej. Domstolen har altid i sin praksis med den største fasthed understreget betydningen af de grundlæggende rettigheder i Fællesskabet. Det er Kommissionens opfattelse, at kravet om, at fællesskabsretten respekterer disse rettigheder, i den foreliggende sag forbyder, at den obligatoriske opkrævning af afgifter for sundhedskontrol ved indførsel fra tredjelande anvendes på andre varer end de i direktivet nævnte.

Kommissionen konkluderer af det foregående, at det første spørgsmål nødvendigvis må besvares benægtende.

Hvad angår det *andet spørgsmål*, finder Kommissionen, at det ikke længere er nødvendigt at besvare dette spørgsmål, efter at det er fastslået, at indførsel af vildt falder ind under det udtrykkelige forbud i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 827/68.

Sagsøger i hovedsagen, repræsenteret af advokat Feldmann, Køln, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede Beschel, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. april 1978;

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har besvaret nogle spørgsmål vedrørende anvendelsen af direktiv nr. 72/462.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 2. maj 1978.

Præmisser

1 Ved kendelse af 16. september 1977, indgået til Domstolen den 16. november 1977, har Bundesverwaltungsgericht i henhold til traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1. Skal artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og artiklerne 23, 24 og 26 i Rådets direktiv nr. 72/462/EØF af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.) s. 77; org.ref. JO L 302, s. 28) anvendes analogt på indførsel af vildt, således at medlemsstaterne er berettiget eller forpligtet til at gennemføre sundhedskontrol og kan opkræve gebyrer for en sådan kontrol?

2. Kunne nationale afgifter også efter indførelsen af den fælles toldtarif ved Rådets forordning nr. 950/68/EØF af 28. juni 1968 (EFT 1968 (I), s. 265; org.ref. JO L 172, s. 1) forhøjes med et beløb svarende til den almindelige omkostningsstigning?«

2 disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem forvaltningen for byen Frankfurt-am-Main og en importør af vildtkød (hjorte, rådyr og vildsvin) fra tredjelande, som drejer sig om, hvorvidt de gebyrer, som forvaltningen opkrævede for en sundhedskontrol af dette kød i januar 1975, er forenelige med fællesskabsretten.

Almindelige betragtninger

3 Det fremgår af grundene i forelæggelseskendelsen, at de stillede spørgsmål vedrører indførsel af kød, som ikke er omfattet af en fælles markedsordning for landbrugsvarer;

det skal dog anføres, at vildtkød er omfattet af Rådets forordning nr. 827/68 (EFT 1968 (I), s. 201; org.ref. JO 151, s. 16) om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til traktaten;

denne markedsordning gælder nemlig for de produkter, der er opregnet i bilaget til den nævnte forordning, hvortil hører alt kød henhørende under position 02.04 »Andet kød og spiseligt slagteaffald, fersk, kølet eller frosset« som under 02.04 B omfatter vildtkød, bortset fra vildsvinekød, som i medfør af en forklarende bemærkning til den fælles toldtarif henhører under position 02.01 A III b: »Kød og spiseligt slagteaffald af dyr henhørende under pos. 01.01, 01.02, 01.03 og 01.04, fersk, kølet eller frosset ... III ... b: Af andre svin«), hvilke produkter dog også er omfattet af den ved forordning nr. 827/68 oprettede markedsordning;

artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 827/68 lyder således: medmindre andet er bestemt i denne forordning og med forbehold af undtagelser vedtaget af Rådet, på forslag fra Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, ... er følgende forbudt ... : opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told; — anvendelse af kvantitative restriktioner eller andre foranstaltninger med tilsvarende virkning, med forbehold af bestemmelserne i Protokollen vedrørende storhertugdømmet Luxembourg;

vildtkød falder således ind under dette forbud og ikke alene under det mere begrænsede forbud, der ved indførelsen af den fælles toldtarif blev pålagt medlemsstaterne mod ensidigt at indføre nye afgifter med tilsvarende virkning som told eller at forhøje de inden den 1. juli 1968 gældende afgifter, da den fælles toldtarif trådte i kraft;

4 disse forhold må tages i betragtning ved besvarelsen af de forelagte spørgsmål.

Vedrørende det første spørgsmål

5 Rådets direktiv nr. 72/462 af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.), s. 77; org.ref. JO L 302, s. 28) om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande foreskriver, at der skal indføres en ensartet sundhedskontrol, hvis nærmere gennemførelsesbestemmelser efter omstændighederne skal udstedes af Rådet, Kommissionen eller medlemsstaterne;

direktivets artikel 12, stk. 1 og stk. 7, og artiklerne 23, 24 og 25 pålægger medlemsstaterne at foretage sundhedskontrol ved indførselen af levende dyr (artikel 12) og fersk kød (artiklerne 23, 24 og 25), og artikel 12, stk. 8, artikel 23, stk. 4, samt artikel 26 bestemmer, at omkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af de pågældende artikler »påhviler afsenderen, modtageren eller deres stedfortrædere uden godtgørelse fra staten«;

Domstolen fastslog ved dom af 28. juni 1978 i sag 70/77 *(Simmenthal),* at bestemmelserne om, at omkostningerne ved den nævnte sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige kontrol påhviler de pågældende erhvervsdrivende, ikke forbyder, at denne byrde pålægges i form af gebyrer, forudsat disse ikke overstiger de faktiske kontrolomkostninger;

disse bestemmelser udgør således en undtagelse efter artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 827/68 fra forbudet i samme bestemmelse mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning;

6 under hensyn til, at direktiv nr. 72/462 kun vedrører sundhedskontrol ved indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra bestemte husdyr, men ikke nævner vildtkød, har den nationale ret rejst det spørgsmål, om den nævnte undtagelse skulle være anvendt analogt.

7 Inden besvarelsen af, om disse bestemmelser kan anvendes analogt, skal det undersøges, om de allerede var anvendelige på tidspunktet for den omtvistede indførsel og kunne påberåbes af medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder som hjemmel for opkrævningen af gebyrer;

8 forudsætningen for at anvende disse afvigende bestemmelser, er, at den kontrol, hvis omkostninger de skal dække, er udformet og gennemført af de pågældende medlemsstater i overenstemmelse med direktivet;

det fremgår klart af hver af de anførte bestemmelser, at det er de ved gennemførelsen af direktivets artikler 12, 23, 24 og 25 opståede omkostninger, som kan kræves godtgjort.

9 Flere af direktivets bestemmelser kan først anvendes, når fællesskabsmyndighederne har udstedt de nødvendige foranstaltninger, navnlig inden for rammerne af den i direktivets artikel 29 og 30 omhandlede fremgangsmåde for Den stående Veterinærkomité;

især forudsætter gennemførelsen af de ved direktivets artikler 12, 23, 24 og 25 foreskrevne kontrolforanstaltninger — i hvert fald for så vidt som det vedrører anden handel og transport end den rene transit gennem Fællesskabet fra et tredjeland til et andet tredjeland — at de kompetente fællesskabsorganer træffer forskellige gennemførelsesforanstaltninger;

som Domstolen fastslog i sin dom af 28. juni 1978 *(Simmenthal,* ovenfor anført) er de fleste foranstaltninger endnu ikke blevet truffet, således at det ikke er muligt at anvende direktivets artikler 12, 23, 24, og 25;

det følger af det anførte, at de betingelser, der er opstillet i selve direktiv nr. 72/462 for — som en fravigelse af forbudet mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning — at opkræve gebyrer for sundhedskontrol, ikke er opfyldt, hvorfor dette direktiv på sit nuværende gennemførelsestrin ikke kan danne hjemmel for opkrævningen af de nævnte gebyrer;

det kan heller ikke antages, at medlemsstaterne ved at anvende de nationale sundhedslovgivninger, som var i kraft på det tidspunkt, da direktivet blev udstedt, på en måde skulle have foregrebet direktivets gennemførelse, fordi den kontrol, der gennemføres i medfør af disse lovgivninger, ud fra et folkesundhedsmæssigt synspunkt skulle give samme garantier som direktivet;

direktivets formål er nemlig ikke at styrke ordninger til beskyttelse af folkesundheden i medlemsstaterne, men at sikre kontrolordningernes ensartethed for at undgå forvridning af konkurrencen og omlægninger i samhandelen inden for fællesmarkedet;

som Domstolen fastslog i sin dom af 28. juni 1978 *(Simmenthal,* ovenfor anført), må det dog nødvendigvis præciseres, at der, for indførsler af fersk kød fra tredjelande gælder en undtagelse fra forbudet mod gebyrer for sundhedskontrol i henhold til artikel 9 i direktiv nr. 64/433 af 26. juni 1964 (EFT 1963-1964, s. 175; org.ref. JO s. 2012) om sundhedsmæssige problemer vedrører handelen med fersk kød inden for Fællesskabet, der bestemmer, at »hvis fællesskabsordningen om indførsel af fersk kød fra tredjelande ikke skulle finde anvendelse ved dette direktivs ikrafttræden, må,

indtil den finder anvendelse, de nationale bestemmelser om indførte varer fra disse lande ikke være gunstigere end dem, der gælder for handelen inden for Fællesskabet«.

10 Da artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og artiklerne 23, 24 og 26 i direktiv nr. 72/462 ved afsigelsen af nærværende dom stadig ikke kan anvendes på de områder, som de udtrykkelig verdrører, kan spørgsmålet om en analog anvendelse af disse bestemmelser ikke opstå.

11 Men selv om det måtte antages, at artiklerne 12, stk. 8, 23. stk. 4 og 26, i direktiv nr. 72/462 i øvrigt var anvendelige i begyndelsen af 1975, tidspunktet for den omtvistede indførsel, ville en analog anvendelse af disse bestemmelser være udelukket;

opkrævningen af gebyrer i de i direktivet nævnte tilfælde er nemlig direkte forbundet med indførelsen af en ensartet fællesskabsretlig kontrolordning, der svarer til de krav, som følger af indførelsen af en fælles toldtarif;

gebyrer, som fastsættes ensidigt af medlemsstaterne, er derimod i strid med denne målsætning, og derfor kan de bestemmelser, som tillader opkrævningen heraf, ikke udvides ud over deres egentlige anvendelsesområde;

12 direktiv nr. 72/462 udgør derfor ikke en særlig anvendelse af et almindeligt fællesskabsretligt princip, hvorefter der ved enhver kontrol ved Fællesskabets ydre grænser kan opkræves gebyrer, som er fastsat af medlemsstaterne, men er alene en anvendelse af den ved artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 827/68 hjemlede undtagelse fra samme bestemmelses forbud mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told i handelen med de pågældende produkter.

Vedrørende det andet spørgsmål

13 Det følger af de ovenstående generelle betragtninger, at det andet spørgsmål er blevet uden genstand.

Vedrørende sagsomkostningerne

14 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

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 sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 16. september 1977, for ret:

Artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og artiklerne 23, 24 og 26 i Rådets direktiv nr. 72/462 af 12. december 1972 kan ikke anvendes analogt.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. juli 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 2. MAJ 1978 [1]

Høje Ret.

Disse to sager, som Bundesverwaltungsgericht har forelagt Domstolen til præjudiciel afgørelse, vedrører det samme fællesskabsretlige område som sag 70/77 *Simmenthal S.p.A.* mod *Amministrazione delle Finanze dello Stato,* hvori jeg fremsatte forslag til afgørelse den 21. februar 1978, men hvori Domstolen

1 — Oversat fra engelsk.