FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 25. juni 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht anmodet om en præjudiciel afgørelse vedrørende tre spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsreglerne om harmonisering af afgifter, der opkræves for sundhedsmæssige undersøgelser i slagterier. Verwaltungsgericht spørger særlig, hvorvidt visse bestemmelser i disse regler er umiddelbart anvendelige, og hvorvidt en fællesskabsregel kan være umiddelbart anvendelig, førend den frist, der er fastsat for dens gennemførelse, er udløbet. De pågældende bestemmelser findes i Rådets beslutning 88/408/EØF af 15. juni 1988 (EFT L 194, s. 24), der er udstedt i medfør af artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 (EFT L 32, s. 14).

2. Sagsøgeren i hovedsagen, Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG, er et tysk selskab, der driver et slagteri, en opskæringsvirksomhed og et kølehus i Schleswig-Holstein. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er indgivet under en sag anlagt af sagsøgeren til prøvelse af en række afgørelser truffet af Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg (herefter benævnt »Landrat«) om afvisning af klager indgivet af sagsøgeren over størrelsen af de afgifter, der opkræves for sundhedsmæssig kontrol i selskabets lokaler. Ifølge tysk ret debiteres og opkræves disse afgifter efter lovgivningen i *delstaterne* og ikke efter forbundsstatens lovgivning. De i sagen omhandlede afgifter blev således debiteret på grundlag af en bekendtgørelse udstedt af *delstaten* Schleswig-Holstein, selv om denne bekendtgørelse, der blev udstedt den 3. april 1987, blev udstedt med hjemmel i § 24 i forbundsstatens lov om kødhygiejne (»Fleischhygienegesetz«), der var indsat ved lov af 13. april 1986.

3. De pågældende afgifter blev debiteret dagligt mellem den 23. maj 1989 og den 27. juni 1990, og Landrat's afgørelser, som blev indbragt for retten, blev truffet mellem den 31. oktober 1989 og den 9. juli 1990. De afgifter, som er genstand for sagsøgerens klage, benævner jeg nedenfor »de omtvistede afgifter«.

Fællesskabsretlige bestemmelser

4. Fællesskabets harmonisering af afgifterne for undersøgelser fandt sted i to stadier. Artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/73 bestemmer:

* Originalsprog: engelsk.

»Medlemsstaterne drager omsorg for, at der fra den 1. januar 1986

— ved slagtning af de i stk. 2 omhandlede dyr opkræves en afgift til dækning af udgifterne til sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol

...

— indføres forbud mod enhver direkte eller indirekte afgiftsrefusion.«

Ifølge artikel 2, stk. 1, skal Rådet inden den 1. januar 1986 vedtage den eller de faste størrelser for disse afgifter samt »principperne og de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af dette direktiv og undtagelsesbestemmelser«. Artikel 2, stk. 2, bestemmer:

»En medlemsstat kan opkræve beløb, der er større end de i stk. 1 omhandlede, forudsat at den samlede afgift, som medlemsstaten opkræver, er mindre end eller lig med de faktiske undersøgelsesudgifter.«

Selv om Rådet som nævnt skulle fastsætte den eller de faste størrelser for afgifterne inden den 1. januar 1986, skete dette faktisk først med vedtagelsen af beslutning 88/408 den 15. juni 1988. I artikel 2, stk. 1, i denne beslutning fastsættes der faste beløb for undersøgelsesudgifterne for visse dyrearter. Artikel 2, stk. 2, bestemmer:

»... 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 i stk. 1, fravige disse i opadgående eller nedadgående retning svarende til de faktiske omkostninger ved undersøgelsen.

Ved brug af undtagelserne i første afsnit, baserer medlemsstaterne sig på de principper, der er anført i bilaget.

I intet tilfælde kan anvendelsen af de i første afsnit fastsatte undtagelser føre til nedsættelser på mere end 55% for perioden indtil den 31. december 1992 og fra den 1. januar 1993 på mere end 50% af de i stk. 1 anførte gennemsnitsniveauer.«

I bilaget til beslutningen anføres det, at medlemsstaterne kan nedsætte det faste centralniveau for afgiften, såfremt der er særlig store forskelle i leveomkostninger og lønomkostninger, eller under visse omstændigheder gøre dette for enkelte virksomheder. I bilaget opregnes også en række eksempler på omstændigheder, hvorunder medlemsstaterne kan forhøje satserne for at opnå dækning af omkostningerne. I beslutningens artikel 11 hedder det:

»Medlemsstaterne iværksætter bestemmelserne i denne beslutning senest den 31. december 1990.«

De forelagte spørgsmål

5. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at de omtvistede afgifter ligger over de niveauer, som er tilladt i medfør af beslutning 88/408, og at beslutningen allerede blev transformeret til tysk ret ved § 24 i Fleischhygienegesetz. Det skal dog bemærkes, at § 24 alene henviser til direktiv 85/73, men ikke til Rådets gennemførelsesbeslutning, som naturligvis endnu ikke var udstedt, da § 24 blev indsat i Fleischhygienegesetz den 13. april 1986. Landrat var på den anden side ikke enig i, at beslutning 88/408 allerede var blevet transformeret til tysk ret på det tidspunkt, hvor de omtvistede afgifter blev debiteret, og bestred, at beslutningen kunne påberåbes af sagsøgeren før udløbet af den i beslutningens artikel 11 fastsatte gennemførelsesfrist.

6. Som følge heraf har Verwaltungsgericht forelagt Domstolen følgende tre 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?«

Det første spørgsmål

7. Det er efter Domstolens praksis klart, at en beslutning, og da særligt en beslutning, der er rettet til medlemsstaterne, er en foranstaltning, der principielt kan være umiddelbart anvendelig på samme måde som et direktiv, hvilket vil sige, at den under visse omstændigheder kan påberåbes af borgerne for de nationale retsinstanser, dersom der ikke er truffet nationale gennemførelsesforanstaltninger. Som Domstolen har udtalt i sin dom i sag 9/70 (Grad, Sml. 1970, s. 157, præmis 5, org. ref.: Rec. s. 825):

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

For at fællesskabsbestemmelser kan være umiddelbart anvendelige, skal de imidlertid

være ubetingede og tilstrækkeligt klare. Som Domstolen har udtalt i sin dom i sag C-188/89 (Foster, Sml. 1990 I, s. 3313, præmis 16), kan der, dersom disse betingelser er opfyldt:

»i mangel af rettidige gennemførelsesforanstaltninger støttes ret [på et direktiv] over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet, ligesom private over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten«.

8. Som nævnt ovenfor, er det beslutning 88/408, der fastlægger de faste niveauer for undersøgelsesafgifterne. Her i det første spørgsmål spørger Verwaltungsgericht ikke, om beslutning 88/408 er umiddelbart anvendelig, men om dette er tilfældet for så vidt angår direktiv 85/73, sammenholdt med beslutning 88/408. Det forekommer imidlertid ikke, at direktiv 85/73 pålægger medlemsstaterne forpligtelser, der er af umiddelbar betydning for den foreliggende sag. Som det vil erindres, kræver direktivets artikel 1, at medlemsstaterne skal opkræve afgifter til dækning af udgifterne til sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol i slagterier, og forbyder direkte eller indirekte afgiftsrefusion. Det bestrides imidlertid ikke, at sådanne afgifter kan debiteres sagsøgeren. Spørgsmålet er derimod, om størrelsen af de debiterede afgifter oversteg det maksimum, der er tilladt i medfør af beslutning 88/408.

9. Hertil kommer, at artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/73 ikke pålægger medlemsstaterne nogen form for forpligtelse, men derimod kræver, at Rådet skal træffe beslutning om de faste afgiftsbeløb samt andre spørgsmål til gennemførelse af direktivet. Ej heller finder jeg, at direktivets artikel 2, stk. 2, har til formål at pålægge medlemsstaterne nogen forpligtelse. Sidstnævnte bestemmelse forudsætter, at Rådet har fastsat de faste beløb i medfør af direktivets artikel 2, stk. 1, og nævner, at medlemsstaterne under visse omstændigheder kan fastsætte undtagelser fra disse beløb. Indtil disse er sat i kraft, kan de begrænsninger, der er fastsat for medlemsstaternes beføjelse til at fastsætte undtagelser fra de beløb, der nævnes i direktivets artikel 2, stk. 2, imidlertid ikke finde anvendelse. Som nævnt ovenfor, er disse grænser under alle omstændigheder fastsat mere detaljeret i artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408, der gennemfører direktivets artikel 2, stk. 2. Det første af de af Verwaltungsgericht forelagte spørgsmål kan derfor bedre forstås som ganske enkelt gående ud på, hvorvidt beslutning 88/408 er umiddelbart anvendelig, selv om det er klart, at en gennemførelsesbeslutning under alle omstændigheder skal fortolkes på baggrund af de bestemmelser, som den gennemfører.

10. I sine skriftlige indlæg for Domstolen har Landrat anført, at de afgiftsbeløb, der er fastsat ved artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408, ikke er egnet til at have umiddelbar virkning, idet beslutningens artikel 2, stk. 2, giver medlemsstaterne ret til at fastsætte undtagelser fra disse beløb under visse omstændigheder, som desuden hele tiden ændrer sig. Efter Landrat's opfattelse er bestemmelserne i artikel 2 ikke tilstrækkeligt

klare og ubetingede til at være umiddelbart anvendelige, og kan derfor ikke påberåbes af sagsøgeren.

11. I sine skriftlige indlæg for Domstolen synes den tyske regering dog at være enig i, at der er omstændigheder, hvorunder en borger kan påberåbe sig, at de faste afgiftsbeløb ifølge beslutningens artikel 2, stk. 1, kan være umiddelbart anvendelige. Den tyske regering nævner det tilfælde, at beføjelsen til at fastsætte undtagelser fra de faste beløb ikke lovligt kan udøves, fordi disse allerede svarer til de faktiske undersøgelsesomkostninger. Mere i almindelighed forekommer det mig, at artikel 2, stk. 1, kan være umiddelbart anvendelig, når den pågældende medlemsstat ikke lovligt har benyttet sin beføjelse til at fastsætte undtagelser fra de faste beløb. Når medlemsstaterne således har et skøn, der gør det muligt for dem at fravige en forpligtelse, der er fastsat ved fællesskabsretten, kan en national ret stadig være nødt til at afgøre, om de trufne foranstaltninger falder inden for dette skøn. Hvis foranstaltningerne falder uden for skønnet, vil medlemsstaten nemlig ikke kunne benytte sig af sit skøn til at undgå den umiddelbare anvendelighed af bestemmelser, som i øvrigt er ubetingede og tilstrækkeligt præcise, jf. dommen i sag 41/74 (Van Duyn, Sml. 1974, s. 1337, præmis 7) og sag 51/76 (Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Sml. 1977, s. 113, præmis 29). I modsætning til, hvad Landrat mener, finder jeg desuden ikke, at en sådan umiddelbar anvendelighed udelukkes ved, at de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for medlemsstatens udøvelse af sit skøn, hele tiden kan ændre sig, idet dette blot er en af flere faktorer, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om de nationale myndigheder under alle omstændigheder har gjort lovlig brug af deres skøn.

12. Den tyske regering anfører, at det ikke i den foreliggende sag er godtgjort, at det i artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408 omhandlede skøn er overskredet. Sagsøgeren gør på den anden side gældende, at det skøn, som Tyskland har i medfør af artikel 2, stk. 2, er blevet urigtigt udøvet i to henseender. For det første går størrelsen af de afgifter, der er blevet fastsat, ud over, hvad der er nødvendigt til dækning af de faktiske undersøgelsesomkostninger, hvilket strider mod det første afsnit i artikel 2, stk. 2, og for det andet tillader artikel 2, stk. 2, ikke, at afgifterne fastsættes af myndighederne i de enkelte *delstater*, men kun på et ensartet grundlag for Forbundsrepublikken som helhed. Det første af disse problemer rummer faktiske spørgsmål, som alene kan afgøres af den nationale ret. Det andet problem hører på den anden side klart under Domstolen. Da dette i alt væsentligt er det problem, der rejses i det tredje af de forelagte spørgsmål, skal jeg komme tilbage til det under denne overskrift, se punkt 28-31 nedenfor.

13. Med henblik på besvarelsen af det første af de forelagte spørgsmål er det tilstrækkeligt at bemærke, at artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 kun kan påberåbes af en borger for en national ret, dersom den berørte medlemsstat har undladt behørigt at udøve sit skøn i medfør af artikel 2, stk. 2, enten fordi den ikke har truffet gennemførelsesforanstaltninger, eller fordi den har udøvet sit skøn fejlagtigt. På den anden side synes det mig utvivlsomt, at bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, i sig selv er tilstrækkeligt præcise og

ubetingede til at være umiddelbart anvendelige, således at de kan påberåbes over for en medlemsstat, der har undladt behørigt at udøve sit skøn i medfør af artikel 2, stk. 2.

Det andet spørgsmål

14. I sit andet spørgsmål rejser Verwaltungsgericht det problem, om den umiddelbare anvendelighed af beslutning 88/408 afhænger af, om gennemførelsesfristen i medfør af beslutningens artikel 11 er udløbet. Som det vil erindres, udløb den fastsatte frist først den 31. december 1990, mens de omtvistede afgifter alle blev opkrævet mellem den 23. maj 1989 og den 27. juni 1990. Som nævnt pålægger direktiv 85/73 ikke i sig selv medlemsstaterne nogen forpligtelse vedrørende maksimumsbeløbene for de opkrævede afgifter, og det er følgelig ikke af betydning, at fristen for gennemførelsen af direktivet udløb den 1. januar 1986.

15. I sine skriftlige indlæg har sagsøgeren anført, at indsættelsen den 13. april 1986 af den nye § 24 i Fleischhygienegesetz havde den virkning, at beslutning 88/408 blev gennemført i tysk ret, så snart denne beslutning blev vedtaget af Rådet. Ifølge sagsøgeren blev de faste beløb, der er omhandlet i beslutningens artikel 2, stk. 1, gennemført i tysk ret med virkning fra den 15. juni 1988. I sine skriftlige indlæg bekræfter den tyske regering, at man med § 24 tilsigtede i tysk ret at gennemføre ikke blot direktiv 85/73, men tillige enhver rådsbeslutning om dettes gennemførelse truffet i medfør af direktivets artikel 2, selv om den tyske regering under retsmødet forklarede, at det ikke var hensigten, at transformeringen skulle have virkning før efter udløbet af den i beslutningens artikel 11 fastsatte frist.

16. Det forekommer mig ikke, at § 24 i Fleischhygienegesetz kan betragtes som et tilstrækkeligt middel til gennemførelse af beslutning 88/408 i tysk ret. En sådan gennemførelsesmetode ville mildt udtrykt mangle den fornødne gennemsigtighed, særlig fordi det ikke i § 24 er anført, hvornår gennemførelsen skal træde i kraft. Det tilkommer imidlertid den nationale ret at afgøre, hvorvidt sagsøgeren kan påberåbe sig nogen form for rettigheder efter tysk ret. I det omfang, hvori sagsøgeren kan påberåbe sig sådanne rettigheder, vil det naturligvis ikke være fornødent at falde tilbage på den umiddelbare anvendelighed af fællesskabsbestemmelserne. Med henblik på dette forslag bygger jeg derfor på den antagelse, at beslutning 88/408 ikke var fuldt ud gennemført i tysk ret på det tidspunkt, hvor de omtvistede afgifter blev opkrævet.

17. I sin dom i sag 152/84 (Marshall, Sml. 1986, s. 723, præmis 46 og 47) gengav Domstolen de principper, der ligger til grund for teorien om umiddelbar anvendelighed, således:

»Det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis ... kan private i alle de tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, påberåbe sig dem over for staten, *enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt.*

Denne praksis bygger på det synspunkt, at det ville være uforeneligt med den bindende karakter, som artikel 189 tillægger direktiver, principielt at udelukke, at de forpligtelser, som direktivet pålægger, kan påberåbes af de berørte personer. Domstolen har følgelig fastslået, at en medlemsstat, som ikke inden for den fastsatte frist har truffet de i direktivet krævede gennemførelsesforanstaltninger, ikke over for private kan gøre gældende, at den ikke har opfyldt de forpligtelser, som direktivet pålægger« (min fremhævelse).

Dette udsagn gælder *med de fornødne lempelser* tillige beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne, og som kræver gennemførelse i national ret efter udløbet af en frist.

18. Det er naturligvis klart, at et direktiv eller en beslutning ikke kan være umiddelbart anvendelig før udløbet af den frist, der er fastsat for gennemførelsen, når en medlemsstat ikke har foretaget sig noget, jf. dommen i sag 148/78 (Ratti, Sml. 1979, s. 1629, præmis 24 og 43). Den passage fra Marshall-sagen, som jeg netop har citeret, kan, hvis den tages bogstaveligt, synes at lade den mulighed stå åben, at et direktiv (eller en beslutning) kan være umiddelbart anvendelig over for en medlemsstat, selv inden udløbet af gennemførelsesfristen, under omstændigheder, hvor medlemsstaten har søgt at gennemføre direktivet før fristens udløb, men ikke har gjort dette korrekt. Argumentet herfor er, at selv om en medlemsstat ikke er forpligtet til at iværksætte gennemførelsen før udløbet af fristen, skal den dog, hvis den vælger at gøre dette, efterkomme direktivet (jf. T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, 2. udgave, Oxford, 1988, s. 205). Der kan da drages en sondring mellem de tilfælde, hvor medlemsstaten ikke har handlet inden for den fastsatte frist, og de tilfælde, hvori den har gjort dette, men ukorrekt. Som nævnt ovenfor, gør sagsøgeren i denne sag gældende, at § 24 i Fleischhygienegesetz, måske sammenholdt med den gennemførelsesbekendtgørelse, der er fastsat af *delstaten* Schleswig-Holstein, havde til formål at gennemføre beslutning 88/408 i tysk ret snarest muligt, idet sidstnævnte blev udstedt den 15. juni 1988. Det kan da anføres, at beslutningen kunne være umiddelbart anvendelig fra dette tidspunkt, for så vidt som forsøget på gennemførelsen var mangelfuldt.

19. Efter min opfattelse bør der dog ikke med henblik på teorien om umiddelbar anvendelighed sondres mellem tilfælde, hvor en medlemsstat ikke har handlet til gennemførelse af fællesskabslovgivning inden for den fastsatte frist, og tilfælde, hvor en medlemsstat vel har handlet, men gennemførelsen har været mangelfuld. Det forekommer mig, at lovgivningen i begge tilfælde kun kan være umiddelbart anvendelig efter udløbet af gennemførelsesfristen. Enhver anden konklusion ville føre til vilkårlige sondringer mellem forskellige tilfælde og ikke kunne retfærdiggøres af de betragtninger, der ligger til grund for teorien om umiddelbar anvendelighed.

20. Med henblik på at sondre mellem på den ene side undladelse af gennemførelse og på den anden side mangelfuld gennemførelse, måtte man først skelne mellem de to former for sager. Under visse omstændigheder kan denne sondring være delikat og kræve undersøgelse af lovgivers hensigt med henblik på at konstatere, om de nationale foranstaltninger virkelig havde til formål at gennemføre direktivet. Afgørelsen af, om fællesskabsbestemmelserne er umiddelbart anvendelige,

bør imidlertid efter min opfattelse afhænge af, om den pågældende medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, og om den havde til hensigt eller ej at gennemføre bestemmelserne, selv om spørgsmålet om, hvorvidt nationale foranstaltninger har til formål at gennemføre fællesskabsbestemmelserne, faktisk kan være af betydning for omfanget af de nationale retsinstansers pligt til at fortolke national ret på baggrund af disse bestemmelser, se punkt 23-26 nedenfor.

21. Selv om man havde et tilstrækkeligt middel til at sondre mellem manglende gennemførelse og ukorrekt gennemførelse, ville resultatet af sondringen blive både vilkårligt og urimeligt. En medlemsstat, der havde gjort et samvittighedsfuldt forsøg på at gennemføre et direktiv før udløbet af den fastsatte frist, men ikke havde gennemført det korrekt, ville i den resterende del af perioden være værre stillet end en medlemsstat, der ikke havde foretaget sig noget. Et medlemsstat kan faktisk endog have handlet inden fristens udløb, således at manglerne ved de nationale bestemmelser kan afhjælpes før gennemførelsesfristens endelige udløb. En medlemsstat, der har været særligt omhyggeligt med gennemførelsen af fællesskabsretten, ville således blive dårligere stillet, jf. generaladvokat Roemer's bemærkninger i hans forslag til afgørelse i sag 9/70 (jf. ovenfor, punkt 7, s. 853).

22. Endelig er denne sondring efter min opfattelse ikke forenelig med de betragtninger, der ligger til grund for teorien om umiddelbar anvendelighed. Som Domstolen fastslog i den ovenfor i punkt 17 citerede passage fra Marshall-sagen, bygger denne teori på det synspunkt, at en medlemsstat ikke over for en borger kan påberåbe sig sin egen undladelse af at gennemføre en fællesskabsforpligtelse. Pligten til at gennemføre fællesskabslovgivningen indtræder dog først ved udløbet af den frist, der er fastsat for gennemførelsen. Ved at gøre gældende, at fristen ikke var udløbet, ville medlemsstaten derfor ikke påberåbe sig sin egen uretmæssige handlemåde, men korrekt benægte eksistensen af en forpligtelse og i virkeligheden kun kræve ligebehandling i forhold til de øvrige medlemsstater.

23. Retsstillingen med hensyn til umiddelbar anvendelighed må imidlertid efter min opfattelse betragtes som værende forskellig fra stillingen med hensyn til fortolkning af gennemførelsesbestemmelser. Også selv om en medlemsstat endnu ikke kan tilsidesætte sin forpligtelse til at gennemføre et direktiv (eller anden fællesskabslovgivning) forskriftsmæssigt, fordi gennemførelsesfristen endnu ikke er udløbet, er de nationale retter efter min opfattelse alligevel forpligtet til at fortolke allerede udstedte nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet i overensstemmelse hermed. I et sådant tilfælde opstår pligten til at fortolke gennemførelsesbestemmelserne på denne måde ikke, fordi den fastsatte frist for gennemførelsen er udløbet, men fordi de nationale retter har pligt til at samarbejde med andre nationale myndigheder i deres bestræbelser på at gennemføre direktivet. Når en medlemsstat nemlig har besluttet at gennemføre fællesskabsretlige bestemmelser, er samtlige myndigheder i denne stat efter min opfattelse bundet af en i henhold til traktatens artikel 5 generel pligt til at lette opfyldelsen af Fællesskabets opgaver derved, at de sørger for en

vellykket gennemførelse. Mod eksistensen af denne pligt kan man ikke gøre de indvendinger mod foregribende umiddelbar anvendelighed gældende, som er omtalt i punkt 21 og 22 ovenfor, og en sådan pligt vil hjælpe til at undgå sådanne risici for rigtig gennemførelse, som ville opstå, dersom gennemførelsesbestemmelser blev fortolket forskelligt før og efter udløbet af gennemførelsesfristen. En medlemsstat kan desuden formodes at tilsigte, at dens gennemførelsesforanstaltninger skal fortolkes på baggrund af den lovgivning, som de gennemfører.

24. Efter min opfattelse har den nationale ret, når den fastsatte frist ikke er udløbet, først pligt til at fortolke nationale foranstaltninger på baggrund af fællesskabsbestemmelser, når der er tale om foranstaltninger, der har til formål at gennemføre disse bestemmelser. I modsat fald ville den nationale ret nemlig blive forpligtet til at foruddiskontere sin nationale lovgivningsmyndigheds afgørelse ved at lade direktivet få virkning, førend der var truffet valg af tidspunkt og fremgangsmåde for gennemførelsen, og dette ville efter min opfattelse være absurd. Indtil udløbet af den fastsatte frist er den nationale rets forpligtelse derfor snævrere end den, der opstår efter gennemførelsesfristens udløb. Efter dette tidspunkt har de nationale retsinstanser den videregående forpligtelse at fortolke *samtlige* relevante bestemmelser i national ret på baggrund af fællesskabsbestemmelserne, jf. med hensyn til sidstnævnte forpligtelse dommen i sag C-106/89 (Marleasing, Sml. 1990 I, s. 4135, præmis 8), hvori Domstolen fastslog, at:

»... den pligt for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål, og pligten i medfør af traktatens artikel 5 til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af denne pligt, påhviler alle myndighederne i medlemsstaterne, herunder også domstolene inden for deres kompetence«.

I denne passage fastslås det efter min opfattelse klart, at den videregående fortolkningsforpligtelse bygger på pligten til at gennemføre direktivet, som naturligvis først opstår, når gennemførelsesfristen er udløbet.

25. For at fastlægge den nationale rets fortolkningspligt kan det derfor være nødvendigt at tage stilling til, hvorvidt de pågældende nationale bestemmelser har til formål at gennemføre det pågældende direktiv. Denne vurdering af lovgivningsmyndighedernes hensigt er imidlertid en sædvanlig del af fortolkningen af enhver lovgivning. Det forekommer mig derfor ikke uacceptabelt at hævde, at pligten til at fortolke nationale bestemmelser på baggrund af fællesskabsretten påvirkes af resultatet af en sådan vurdering. Som nævnt følger det heraf, at pligten til at fortolke nationale bestemmelser på baggrund af direktivet først opstår, når gennemførelsesfristen er udløbet, medmindre man har konstateret hensigt til at gennemføre direktivet før da.

26. Ganske vist har Domstolen i sin dom i sag 80/86 (Kolpinghuis Nijmegen, Sml. 1987, s. 3969, præmis 15) anført, at:

»Med hensyn til det tredje spørgsmål [der var forelagt af den nationale ret i den pågældende sag] om, hvilke grænser fællesskabsretten eventuelt kan sætte for den nationale domstols forpligtelse til eller mulighed for at

fortolke nationale bestemmelser på baggrund af direktivet, er dette problem uafhængigt af, om gennemførelsesfristen er udløbet.«

Det skal dog imidlertid bemærkes, at Domstolen havde besvaret dette tredje spørgsmål ved at anføre, at et direktiv, trods den nationale rets pligt til at fortolke national lovgivning for at nå til det ved direktivet tilsigtede resultat, ikke i sig selv kan fastsætte strafansvar for personer, jf. dommens præmis 14. Det er klart, at denne begrænsning i de nationale retsinstansers fortolkningspligt gælder uden hensyn til, om gennemførelsesfristen er udløbet eller ej. Jeg finder på den anden side ikke, at Domstolen havde til hensigt at fastslå, at udløbet af gennemførelsesfristen aldrig kan påvirke omfanget af de nationale retsinstansers pligt til at fortolke nationale bestemmelser på baggrund af et direktiv.

27. Jeg konkluderer derfor, at beslutning 88/408 kun kan være umiddelbart anvendelig efter udløbet af den i beslutningens artikel 11 anførte frist uden hensyn til, om der er taget skridt til at gennemføre den i national ret før udløbet af denne frist, men selv før dette tidspunkt skal eventuel national lovgivning, der har til formål at gennemføre beslutningen, så vidt muligt fortolkes således, at det med beslutningen tilsigtede resultat opnås.

Det tredje spørgsmål

28. Som det vil erindres, blev de omtvistede afgifter opkrævet med hjemmel i en bekendtgørelse udstedt af *delstaten* Schleswig-Holstein, hvori der fastsættes satser, der overstiger de faste beløb, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408. Ifølge sagsøgeren kan alene forbundsregeringen i modsætning til myndighederne i de enkelte *delstater* udøve skønnet med hensyn til fastsættelse af undtagelser fra de faste beløb ifølge beslutningens artikel 2, stk. 2. Den tyske regering finder derimod, at fastsættelsen af afgifterne på *delstatsniveau* er den bedste måde til sikring af, at afgifterne i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, kommer til at svare til de faktiske undersøgelsesomkostninger. Efter den tyske regerings opfattelse er Tyskland derfor berettiget til at delegere sin kompetence til at fastsætte undtagelser fra de faste beløb til myndighederne i Schleswig-Holstein.

29. Som Domstolen stedse har udtalt, er medlemsstaterne principielt berettiget til at delegere sine beføjelser til nationale myndigheder med henblik på gennemførelse af fællesskabslovgivningen. Som følge heraf er en medlemsstat berettiget til at foretage gennemførelsen ved foranstaltninger, der træffes af regionale eller lokale myndigheder, forudsat en sådan deling af beføjelserne er forenelig med hensynet til gennemførelsen af de pågældende bestemmelser, jf. dommene i sag 96/81 (Kommissionen mod Nederlandene, Sml. 1982, s. 1791, præmis 12) og i de forenede sager 227/85-230/85 (Kommissionen mod Belgien, Sml. 1988, s. 1, præmis 9).

30. Efter min opfattelse er der intet i beslutningens artikel 2, stk. 2, der antyder, at medlemsstaterne er udelukket fra at delegere kompetencen til at fastsætte undtagelser fra de faste beløb, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1. Af retningslinjerne i bilaget til beslut-

ningen fremgår det endvidere klart, at medlemsstaterne »generelt« og »for en given virksomhed« kan nedsætte det faste centralniveau for afgiften, jf. afsnit 1, litra a) og b), i bilaget. Dette lader formode, at medlemsstaterne kan fastsætte afgiftsniveauer efter de betingelser, der hersker i enkelte virksomheder eller alternativt fastsætte niveauer, der svarer til gennemsnitsomkostningerne i en række virksomheder, f.eks. dem, der er beliggende i en speciel egn eller i en speciel region. Selv om afsnit 2 i bilaget, der omhandler *forhøjelser* af det faste centralniveau for afgiften, ikke udtrykkeligt nævner en »generel« forhøjelse, ser jeg ikke grund til, at forhøjelser og nedsættelser skal være underlagt forskellige principper. I begge tilfælde er princippet det, at enhver undtagelse fra centralniveauerne skal kunne begrundes med de faktiske undersøgelsesomkostninger, der beregnes enten for en bestemt virksomhed eller lægges på et gennemsnitsniveau for en række virksomheder, der arbejder under sammenlignelige forhold. Det er klart forudsat, at et gennemsnit kan beregnes for en bestemt egn eller en bestemt region såvel som for en hel medlemsstat.

31. Det forekommer mig derfor, at beføjelsen til at fastsætte undtagelser fra de faste beløb, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, kan udøves på lokalt eller regionalt såvel som nationalt niveau. Denne fortolkning støttes af beslutningens artikel 5, stk. 1, hvori det hedder:

»Det i artikel 2 omhandlede beløb træder i stedet for enhver anden sundhedsskat eller -afgift, som medlemsstaternes nationale, regionale eller kommunale myndigheder opkræver ...«

Beføjelsen kan således udøves af en lokal eller regional myndighed, der fastsætter afgifter for enkelte slagterivirksomheder eller grupper af virksomheder eller en fast afgift for samtlige virksomheder i den pågældende egn eller i den pågældende region.

Forslag til afgørelse

32. Jeg er følgelig af den opfattelse, at de af Verwaltungsgericht forelagte spørgsmål bør besvares som følger:

»1) Borgerne kan påberåbe sig artikel 2, stk. 1, i Rådets beslutning 88/408/EØF for en national ret over for en medlemsstat, der har undladt at udøve sit skøn i medfør af beslutningens artikel 2, stk. 2, men dette kan kun ske med hensyn til en periode efter den i beslutningens artikel 11 fastsatte dato.

2) En medlemsstat kan i medfør af artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408/EØF uddelegere sin kompetence til sine regionale eller lokale myndigheder.«