CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 25 juni 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In deze zaak heeft het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de gemeenschapsvoorschriften tot harmonisatie van de retributies voor sanitaire keuringen in slachthuizen. Het Verwaltungsgericht wenst met name te vernemen, of sommige van die voorschriften rechtstreekse werking hebben en of een gemeenschapsbepaling vóór het verstrijken van de voor uitvoering ervan gestelde termijn rechtstreekse werking kan hebben. De bepalingen waarom het thans gaat, staan in beschikking 88/408/EEG van de Raad van 15 juni 1988 betreffende de niveaus van de overeenkomstig richtlijn 85/73/EEG te heffen retributies voor de keuringen en sanitaire controles van vers vlees (PB 1988, L 194, blz. 24), die krachtens artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee (PB 1985, L 32, blz. 14) is vastgesteld.

2. Verzoekster in het hoofdgeding, de Duitse vennootschap Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG, exploiteert in Schleswig-Holstein een slachthuis, een uitsnijderij en een koelhuis. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een beroep van verzoekster tegen een aantal beschikkingen van de Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg (hierna: „Landrat"), waarbij verzoeksters bezwaren tegen de in rekening gestelde retributies voor in haar inrichtingen verrichte keuringen waren afgewezen. Naar Duits recht worden die retributies krachtens de wetgeving van de deelstaten en niet krachtens het Duitse federale recht berekend en geïnd. Zo zijn de in geding zijnde retributies berekend op basis van een verordening van de deelstaat Schleswig-Holstein van 3 april 1987, ook al is die verordening vastgesteld krachtens § 24 van het federale Fleischhygienegesetz, welke bepaling bij wet van 13 april 1986 in het Fleischhygienegesetz is opgenomen.

3. De in geding zijnde retributies werden tussen 23 mei 1989 en 27 juni 1990 per dag in rekening gebracht en de beschikkingen van de Landrat waartegen het beroep van verzoekster is gericht, dateren uit de periode van 31 oktober 1989 tot 9 juli 1990. Ik zal die retributies verder als de „litigieuze retributies" aanduiden.

De gemeenschapsregeling

4. De communautaire harmonisatie van de keuringsretributie is in twee fasen tot stand gekomen. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 85/73 bepaalt:

* Oorspronkelijke taal: Engels.

„De Lid-Staten dragen er zorg voor dat vanaf 1 januari 1986:

— een retributie wordt geheven bij het slachten van de in lid 2 bedoelde dieren, voor de kosten die verbonden zijn aan de keuringen en sanitaire controles;

(...)

— directe of indirecte restitutie van de retributies wordt verboden."

Artikel 2, lid 1, bepaalt, dat de Raad vóór 1 januari 1986 het forfaitaire niveau of de forfaitaire niveaus van de retributies, alsmede „de uitvoeringsbepalingen en-beginselen van deze richtlijn en de uitzonderingsgevallen" vaststelt. Artikel 2, lid 2, bepaalt:

„Onder het voorbehoud dat de geïnde totale retributie per Lid-Staat minder bedraagt dan of gelijk is aan de werkelijk gemaakte keuringskosten, worden de Lid-Staten gemachtigd een bedrag te innen dat hoger is dan de in lid 1 bedoelde niveaus."

Hoewel de Raad, zoals gezegd, de forfaitaire niveaus van de retributies vóór 1 januari 1986 moest vaststellen, heeft hij dat eerst op 15 juni 1988 gedaan met de vaststelling van beschikking 88/408. Artikel 2, lid 1, hiervan stelt de forfaitaire niveaus van de keuringsretributie voor bepaalde diersoorten vast. Artikel 2, lid 2, bepaalt:

„(...) Lid-Staten waar de loonkosten, de structuur van de inrichtingen en de verhouding tussen dierenartsen en vleeskeurders afwijken van het communautaire gemiddelde waarvan gebruik is gemaakt voor de berekening van de in lid 1 vastgestelde forfaitaire bedragen, [mogen] naar boven of naar beneden van deze bedragen afwijken tot op het niveau van de reële keuringskosten.

Om de in de eerste alinea bedoelde afwijkingen toe te passen baseren de Lid-Staten zich op de beginselen vermeld in de bijlage.

In geen geval mag de toepassing van de in de eerste alinea bedoelde afwijkingen resulteren in verlagingen die tot en met 31 december 1992 meer dan 55 % en met ingang van 1 januari 1993 meer dan 50 % bedragen van de in lid 1 genoemde gemiddelden."

De bijlage bij de beschikking preciseert, dat de Lid-Staten in het algemeen, bij sterk uiteenlopende kosten van levensonderhoud en loonkosten, de forfaitaire referentiebedragen en loonkosten kunnen verminderen of dat onder bepaalde omstandigheden voor een bepaalde inrichting kunnen doen. De bijlage geeft ook een aantal voorbeelden van omstandigheden waarin de Lid-Staten ter dekking van de kosten tot verhogingen kunnen overgaan. Artikel 11 van de beschikking bepaalt:

„De Lid-Staten passen de bepalingen van deze beschikking uiterlijk per 31 december 1990 toe."

De prejudiciële vragen

5. Blijkens de verwijzingsbeschikking betoogde verzoekster in het hoofdgeding, dat de litigieuze retributies hoger zijn dan de door beschikking 88/408 toegestane niveaus en dat deze beschikking door § 24 van het Fleischhygienegesetz eigenlijk al in Duits recht was omgezet. Ik merk echter op, dat § 24 enkel naar richtlijn 85/73 verwijst en niet naar de uitvoeringsbeschikking van de Raad, die uiteraard nog niet was vastgesteld toen § 24 op 13 april 1986 in het Fleischhygienegesetz werd opgenomen. Daartegenover stelde de Landrat, dat beschikking 88/408, toen de retributies in rekening werden gebracht, nog niet in Duits recht was omgezet en dat verzoekster zich vóór het verstrijken van de in artikel 11 bepaalde uitvoeringstermijn niet op de beschikking kon beroepen.

6. Het Verwaltungsgericht heeft het Hof dan ook de volgende drie vragen voorgelegd:

„1) Laat richtlijn 85/73/EEG van de Raad, gelezen in samenhang met beschikking 88/408/EEG van de Raad, rechtstreekse werking toe in dier voege, dat een gemeenschapsonderdaan zich voor een rechterlijke instantie van de Lid-Staat Bondsrepubliek Duitsland met succes erop kan beroepen, dat de Lid-Staat althans sedert de inwerkingtreding van beschikking 88/408/EEG van de Raad geen retributies in de zin van artikel 1 van deze beschikking meer kan heffen die de in artikel 2, lid 1, ervan vastgestelde forfaitaire niveaus overschrijden?

2) Is het voor het antwoord van het Hof op vraag 1 van belang, of de in artikel 11 van beschikking 88/408/EEG van de Raad vastgestelde termijn reeds verstreken is?

3) Is het voor het antwoord van het Hof op vraag 1 van belang, of artikel 2, lid 2, van beschikking 88/408/EEG van de Raad aldus moet worden uitgelegd, dat wel de Lid-Staat als geheel, doch niet de afzonderlijke territoriale eenheden ervan, zoals bij voorbeeld de deelstaten van de Bondsrepubliek Duitsland, van deze afwijkingsbepaling gebruik kunnen maken?"

De eerste vraag

7. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt duidelijk, dat een beschikking, met name wanneer zij tot de Lid-Staten is gericht, een maatregel is, die evenals een richtlijn in beginsel rechtstreekse werking kan hebben, dat wil zeggen dat particulieren onder bepaalde omstandigheden zich voor de nationale rechter erop kunnen beroepen wanneer nationale uitvoeringsmaatregelen ontbreken. Zoals het Hof overwoog in zijn arrest van 21 oktober 1970 (zaak 9/70, Grad, Jurispr. 1970, blz. 825, r. o. 5),

„ware het met de dwingende werking zoals die in artikel 189 aan de beschikking wordt toegekend, onverenigbaar indien men in beginsel zou uitsluiten, dat een daarbij opgelegde verplichting kan worden ingeroepen door personen op wie zij betrekking heeft".

Wil een bepaling van gemeenschapsrecht rechtstreekse werking hebben, dan moet zij

echter onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. Zoals het Hof verklaarde in zijn arrest van 12 juli 1990 (zaak C-188/89, Foster e. a., Jurispr. 1990, blz. I-3313, r. o. 16) kunnen particulieren, wanneer aan deze voorwaarden is voldaan

„en uitvoeringsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen, (...) zich op (...) bepalingen [van de richtlijn] beroepen tegenover elk nationaal voorschrift dat niet met de richtlijn in overeenstemming is, en ook wanneer die bepalingen rechten vastleggen die particulieren tegenover de staat kunnen doen gelden".

8. Zoals wij zagen, zijn de forfaitaire niveaus van de keuringsretributies vastgesteld bij beschikking 88/408. In zijn eerste vraag vraagt het Verwaltungsgericht niet, of beschikking 88/408 rechtstreekse werking heeft, maar of richtlijn 85/73, „gelezen in samenhang met" beschikking 88/408, rechtstreekse werking heeft. Mijns inziens legt richtlijn 85/73 de Lid-Staten echter geen verplichtingen op die hier rechtstreeks van belang zijn. Artikel 1 van de richtlijn verlangt, dat de Lid-Staten een retributie heffen voor de kosten die verbonden zijn aan de keuringen en sanitaire controles in slachthuizen, en het verbiedt directe of indirecte restitutie van retributies. De vraag is echter niet, of retributies aan verzoekster in rekening mochten worden gebracht, maar of het niveau van de litigieuze retributies hoger was dan het door beschikking 88/408 toegestane maximum.

9. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/73 legt overigens generlei verplichtingen aan de Lid-Staten op, maar verlangt dat de Raad de forfaitaire niveaus van de retributies en de verdere uitvoeringswijze van de richtlijn vaststelt. Ook artikel 2, lid 2, legt mijns inziens de Lid-Staten geen verplichtingen op. Deze bepaling gaat ervan uit, dat de Raad de retributieniveaus overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de richtlijn heeft vastgesteld, en machtigt de Lid-Staten onder bepaalde voorwaarden daarvan af te wijken. Zolang echter die forfaitaire retributieniveaus niet van kracht zijn geworden, kunnen de grenzen die in artikel 2, lid 2, van de richtlijn aan de afwijkingsbevoegdheid van de Lid-Staten zijn gesteld, niet worden toegepast. Zoals al gezegd, worden die grenzen nader omschreven in artikel 2, lid 2, van beschikking 88/408, waarbij artikel 2, lid 2, van de richtlijn ten uitvoer wordt gelegd. De eerste vraag van het Verwaltungsgericht kan dus beter zo worden opgevat, dat de nationale rechter eenvoudig wenst te vernemen, of beschikking 88/408 rechtstreekse werking heeft, al moet natuurlijk een uitvoeringsbeschikking steeds worden uitgelegd in het licht van de bepalingen die zij uitvoert.

10. In zijn bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen zegt de Landrat, dat de in artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408 vastgestelde retributieniveaus geen rechtstreekse werking kunnen hebben, omdat artikel 2, lid 2, van de beschikking de Lid-Staten vrij laat onder bepaalde omstandigheden, die overigens voortdurend kunnen wijzigen, van die niveaus af te wijken. Het bepaalde in artikel 2 is bijgevolg, aldus de Landrat, niet voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk om rechtstreekse werking te kunnen hebben, en

verzoekster kan er zich dus niet op beroepen.

11. De Duitse regering echter sluit in haar schriftelijke opmerkingen niet uit, dat er omstandigheden kunnen zijn waarin een particulier zich kan beroepen op de rechtstreekse werking van de door artikel 2, lid 1, van de beschikking vastgestelde forfaitaire retributieniveaus. Zij noemt het geval waarin de bevoegdheid om van de forfaitaire retributieniveaus af te wijken, niet wettig kan worden uitgeoefend, omdat die niveaus al met de werkelijk gemaakte keuringskosten overeenkomen. Meer in het algemeen kan artikel 2, lid 1, mijns inziens rechtstreekse werking hebben telkens wanneer de betrokken Lid-Staat zijn bevoegdheid om van de forfaitaire niveaus af te wijken, niet wettig heeft uitgeoefend. Wanneer de Lid-Staten over een beoordelingsmarge beschikken op grond waarvan zij van een gemeenschapsrechtelijke verplichting kunnen afwijken, moet de nationale rechter nog steeds kunnen toetsen, of de getroffen maatregelen binnen de toegestane marge vallen. Vallen zij daarbuiten, dan zal de Lid-Staat zich immers niet op zijn bevoegdheid kunnen beroepen om te ontkomen aan de rechtstreekse werking van bepalingen die voor het overige onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn (zie arresten van 4 december 1974, zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337, r. o. 7, en 1 februari 1977, zaak 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Jurispr. 1977, blz. 113, r. o. 29). Voorts deel ik niet de zienswijze van de Landrat, dat rechtstreekse werking wordt uitgesloten door de omstandigheid dat de materiële voorwaarden waarvan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de Lid-Staat afhankelijk is, voortdurend wijziging kunnen ondergaan; dat is slechts een van de factoren die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of de nationale instanties hun discretionaire bevoegdheid steeds juist hebben gebruikt.

12. De Duitse regering oppert, dat in casu geen enkel bewijs is geleverd, dat de door artikel 2, lid 2, van beschikking 88/408 toegestane beoordelingsmarge is overschreden. Verzoekster betoogt daarentegen, dat in twee opzichten een verkeerd gebruik is gemaakt van de beoordelingsbevoegdheid waarover de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 2, lid 2, beschikt: in de eerste plaats zouden, in strijd met het bepaalde in artikel 2, lid 2, eerste alinea, retributieniveaus zijn vastgesteld die hoger zijn dan nodig is om de werkelijk gemaakte keuringskosten te dekken, en in de tweede plaats zou artikel 2, lid 2, niet toestaan, dat retributies door de autoriteiten van elke deelstaat afzonderlijk en niet uniform voor de gehele Bondsrepubliek Duitsland worden vastgesteld. Het eerste punt betreft een feitenkwestie waarvoor alleen de nationale rechter bevoegd is. Ten aanzien van het tweede punt evenwel is duidelijk het Hof bevoegd. Aangezien dit punt echter in wezen met de derde vraag aan de orde is gesteld, kom ik er later op terug (zie punten 28-31 infra).

13. Voor het antwoord op de eerste vraag behoef ik slechts op te merken, dat een particulier zich voor de nationale rechter slechts op artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408 kan beroepen, indien de betrokken Lid-Staat de hem door artikel 2, lid 2, verleende beoordelingsvrijheid niet naar behoren heeft uitgeoefend, hetzij door geen uitvoeringsmaatregelen te treffen, hetzij door een verkeerd gebruik van zijn bevoegdheid te maken. Anderzijds lijdt het mijns inziens geen twijfel, dat het bepaalde in artikel 2, lid 1, op zich voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om rechtstreekse werking te hebben, zodat een particulier zich

erop kan beroepen tegenover een Lid-Staat die de hem krachtens artikel 2, lid 2, verleende bevoegdheid niet naar behoren heeft uitgeoefend.

De tweede vraag

14. Met zijn tweede vraag wenst het Verwaltungsgericht te vernemen, of de rechtstreekse werking van beschikking 88/408 ervan afhangt, of de in artikel 11 gestelde termijn voor uitvoering ervan is verstreken. Zoals bekend, verstreek die termijn eerst op 31 december 1990, terwijl alle litigieuze retributies tussen 23 mei 1989 en 27 juni 1990 in rekening zijn gebracht. Zoals gezegd, legt richtlijn 85/73 op zich de Lid-Staten geen verplichtingen op met betrekking tot de maximumniveaus van de retributies en het is dan ook zonder belang, dat de termijn voor omzetting van de richtlijn op 1 januari 1986 is verstreken.

15. In haar schriftelijke opmerkingen betoogt verzoekster, dat de opneming, op 13 april 1986, van de nieuwe § 24 in het Fleischhygienegesetz tot gevolg had, dat beschikking 88/408 al vanaf het moment waarop de Raad ze had vastgesteld, in Duits recht was omgezet. De bij artikel 2, lid 1, van de beschikking vastgestelde forfaitaire retributieniveaus waren dus al per 15 juni 1988 in het Duitse recht opgenomen. In haar schriftelijke opmerkingen bevestigt de Duitse regering, dat met § 24 niet alleen richtlijn 85/73, maar ook de door de Raad ingevolge artikel 2 van de richtlijn vastgestelde uitvoeringsbeschikking in Duits recht is omgezet; ter terechtzitting heeft zij evenwel verklaard, dat vóór het verstrijken van de in artikel 11 van de beschikking bepaalde termijn die omzetting niet kon worden geacht in werking te zijn getreden.

16. § 24 van het Fleischhygienegesetz kan mijns inziens niet worden beschouwd als de juiste weg om beschikking 88/408 in Duits recht om te zetten. Gelet met name op het feit, dat § 24 geen tijdstip bepaalt waarop de inwerkingtreding wordt geacht in te gaan, mist een dergelijke uitvoeringswijze op zijn minst de nodige transparantie. Of verzoekster zich naar Duits recht op bepaalde rechten kan beroepen, moet echter door de nationale rechter worden beoordeeld. Voor zover dat het geval zou zijn, is een beroep op de rechtstreekse werking van bepalingen van gemeenschapsrecht uiteraard overbodig. In deze conclusie zal ik er dan ook van uitgaan, dat beschikking 88/408 ten tijde van de inning van de litigieuze retributies niet volledig in Duits recht was omgezet.

17. De beginselen waarop de leer van de rechtstreekse werking berust, zijn in het arrest van 26 februari 1986 (zaak 152/84, Marshall, Jurispr. 1986, blz. 723, r. o. 46 en 47) door het Hof omschreven als volgt:

„Er zij aan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (...) in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, particulieren gerechtigd zijn hierop een beroep te doen tegenover de staat, *wanneer deze hetzij verzuimt de richtlijn binnen de gestelde termijn in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze doet.*

Deze uitspraak is gegrond op de overweging, dat het onverenigbaar zou zijn met de dwingende werking die in artikel 189 EEG-Verdrag aan de richtlijn wordt toegekend, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door betroffen personen kan worden ingeroepen. Hieraan heeft het Hof de gevolgtrekking verbonden, dat een Lid-Staat die de door de richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, het feit dat hij zijn uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, niet aan particulieren kan tegenwerpen" (cursivering van mij).

Mutatis mutandis geldt het bovenstaande ook ten aanzien van tot de Lid-Staten gerichte beschikkingen die aan het einde van een bepaalde termijn in nationaal recht moeten zijn omgezet.

18. Wanneer een Lid-Staat geen actie heeft ondernomen, kan een richtlijn of een beschikking uiteraard geen rechtstreekse werking hebben zolang de omzettingstermijn niet is verstreken (zie arrest van 5 april 1979, zaak 148/78, Retti, Jurispr. 1979, blz. 1629, r. o. 24 en 43). Letterlijk opgevat zou de geciteerde passage uit het arrest Marshall evenwel de indruk kunnen wekken, dat een richtlijn (of een beschikking) nog vóór afloop van de omzettingstermijn rechtstreekse werking tegenover een Lid-Staat kan hebben, wanneer deze de richtlijn vóór het verstrijken van de gestelde termijn ten uitvoer heeft gelegd, maar dit op onjuiste wijze heeft gedaan. Men zou dan kunnen zeggen, dat een Lid-Staat weliswaar niet verplicht is de richtlijn vóór het einde van de termijn uit te voeren, doch dat hij, wanneer hij dat doet, zich aan de bepalingen ervan moet houden (zie Hartley, T. C.: *The Foundations of European Community Law*, 2de druk, Oxford 1988, blz. 205). Men zou dan onderscheid maken tussen de gevallen waarin de Lid-Staat heeft nagelaten tijdig tot uitvoering over te gaan, en die waarin hij dat wel heeft gedaan, maar op onjuiste wijze. Zoals gezegd, betoogt verzoekster in casu, dat § 24 van het Fleischhygienegesetz, mogelijk te zamen met de uitvoeringsverordening van Schleswig-Holstein, bedoeld was om beschikking 88/408 meteen vanaf de goedkeuring ervan op 15 juni 1988 in Duits recht om te zetten. Dan zou men kunnen stellen, dat de beschikking, voor zover de uitvoering niet deugdelijk was, vanaf die datum rechtstreekse werking heeft.

19. Ik denk evenwel, dat men, wat de leer van de rechtstreekse werking betreft, geen onderscheid dient te maken tussen het geval waarin de Lid-Staat heeft verzuimd de gemeenschapsregeling binnen de gestelde termijn uit te voeren, en dat waarin de Lid-Staat dat wel heeft gedaan doch op gebrekkige wijze. In beide gevallen kan de gemeenschapsregeling mijns inziens eerst na het verstrijken van de omzettingstermijn rechtstreekse werking hebben. Iedere andere conclusie zou leiden tot willekeurige onderscheidingen tussen verschillende gevallen en geen rechtvaardiging vinden in de ratio van de leer van de rechtstreekse werking.

20. Om het verschil te zien tussen niet-omzetting en gebrekkige omzetting, zou men allereerst de twee gevallen duidelijk van elkaar moeten onderscheiden. Soms kan dat onderscheid evenwel subtiel zijn en zou men moeten nagaan wat de bedoeling van de wetgever is geweest, om zeker te stellen dat de nationale maatregelen inderdaad bedoeld waren als tenuitvoerlegging van de richtlijn. Rechtstreekse werking van gemeenschapsbepalingen hangt mijns inziens echter af van de vraag, of de betrokken Lid-Staat zijn verplichtingen is nagekomen, en niet of hij al

dan niet de bedoeling had die bepalingen uit te voeren; wel kan de vraag, of nationale maatregelen bedoeld zijn om bepalingen van gemeenschapsrecht uit te voeren, van belang zijn voor de omvang van de verplichting van de nationale rechter om het nationale recht in het licht van de gemeenschapsbepalingen uit te leggen: zie punten 23-26 infra.

21. Maar zelfs als er een bevredigende manier zou bestaan om niet-omzetting en onjuiste omzetting van elkaar te onderscheiden, zou het resultaat ervan willekeurig en onbillijk zijn. Een Lid-Staat die gewetensvol heeft geprobeerd een richtlijn vóór het verstrijken van de gestelde termijn om te zetten, maar daarbij een fout heeft gemaakt, zou tijdens de resterende looptijd van de termijn in een slechtere positie komen te verkeren dan de Lid-Staat die niets heeft gedaan. Het is zelfs denkbaar, dat een Lid-Staat bewust op de gestelde datum is vooruitgelopen om vóór de definitieve afloop van de termijn eventuele tekortkomingen in de nationale bepalingen te kunnen rechtzetten. De Lid-Staat die het gemeenschapsrecht met bekwame spoed ten uitvoer heeft gelegd, zou dan in het nadeel zijn: zie de opmerkingen van advocaat-generaal Roemer in zijn conclusie in zaak 9/70 (Grad, Jurispr. 1970, blz. 849, aangehaald in punt 7 supra).

22. Ten slotte is dat onderscheid mijns inziens niet te verenigen met de ratio van de leer van de rechtstreekse werking. Zoals door het Hof gepreciseerd in de in punt 17 supra aangehaalde passage uit het arrest Marshall, berust die leer op het beginsel, dat een Lid-Staat het feit dat hij zijn verplichtingen niet is nagekomen, niet aan particulieren kan tegenwerpen. De verplichting het gemeenschapsrecht uit te voeren, gaat evenwel eerst in bij het verstrijken van de omzettingstermijn. Wanneer een Lid-Staat betoogt dat die termijn nog niet is verstreken, beroept hij zich dus niet op zijn eigen verzuim, maar ontkent hij terecht dat hij tot iets verplicht is, en verlangt hij eigenlijk alleen op dezelfde voet te worden behandeld als de andere Lid-Staten.

23. Wanneer het echter gaat om de uitlegging van nationale uitvoeringsbepalingen, dient het uitgangspunt mijns inziens anders te zijn dan wanneer het gaat om rechtstreekse werking. Ook wanneer er nog geen sprake van kan zijn, dat een Lid-Staat zijn verplichting om een richtlijn (of een ander gemeenschapsvoorschrift) correct uit te voeren, niet is nagekomen, eenvoudig omdat de omzettingstermijn nog niet is verstreken, meen ik dat de nationale rechter niettemin verplicht is een reeds geldende nationale bepaling die als uitvoering van die richtlijn is bedoeld, in overeenstemming met die richtlijn uit te leggen. In een dergelijk geval vloeit de verplichting uitvoeringsbepalingen aldus uit te leggen, niet voort uit het verstrijken van de omzettingstermijn, maar uit de plicht van de nationale rechter de inspanning van de andere nationale organen om de richtlijn ten uitvoer te leggen, te ondersteunen. Want zodra een Lid-Staat heeft besloten gemeenschapsbepalingen uit te voeren, zijn mijns inziens alle autoriteiten van die Lid-Staat krachtens artikel 5 EEG-Verdrag gebonden door de algemene plicht de vervulling van de taak van de Gemeenschap te vergemakkelijken door het welslagen van die tenuitvoerlegging te verzekeren. Tegen die verplichting

kunnen niet de bezwaren worden ingebracht die ik besprak in verband met een eerder intredende rechtstreekse werking; die verplichting helpt verder de kans op onjuiste omzetting te vermijden, die zich wel zou voordoen indien de uitvoeringsbepalingen vóór en na afloop van de omzettingstermijn verschillend werden uitgelegd. Bovendien mag men ervan uitgaan, dat een Lid-Staat wenst dat zijn uitvoeringsmaatregelen in het licht van de uitgevoerde gemeenschapsregeling worden uitgelegd.

24. Ik meen evenwel, dat zolang de gestelde termijn niet is verstreken, de plicht van de nationale rechter de nationale maatregelen in het licht van de communautaire bepalingen uit te leggen, slechts bestaat ten aanzien van de maatregelen die als uitvoering van die bepalingen zijn bedoeld. Anders zou de nationale rechter immers verplicht zijn, op het besluit van de nationale wetgever vooruit te lopen door aan de richtlijn werking te geven nog voordat het tijdstip en de wijze van uitvoering ervan zijn gekozen; dat ware mijns inziens absurd. Zolang de gestelde termijn niet is verstreken, gaat de verplichting van de nationale rechter dus minder ver dan na afloop van die termijn. Na dat tijdstip dient de nationale rechter *alle* relevante bepalingen van nationaal recht in het licht van de gemeenschapsbepalingen uit te leggen: zie voor laatstbedoelde verplichting het arrest van 13 november 1990 (zaak C-106/89, Marleasing, Jurispr. 1990, blz. I-4135, r. o. 8), waarin het Hof verklaarde:

„(...) de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting der Lid-Staten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de verplichting krachtens artikel 5 EEG-Verdrag, om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, [geldt] voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties".

Uit dit citaat blijkt, mijns inziens, dat de ruimere uitleggingsplicht gebaseerd is op de verplichting de richtlijn uit te voeren, welke verplichting uiteraard slechts na het verstrijken van de omzettingstermijn ontstaat.

25. Om de draagwijdte van de uitleggingsplicht van de nationale rechter te bepalen, zal men zo nodig moeten nagaan, of de in geding zijnde nationale bepalingen bedoeld zijn als uitvoering van de betrokken richtlijn. Deze beoordeling van de bedoeling van de wetgever is evenwel een normaal onderdeel van elke wetsuitlegging. Dat het resultaat van die beoordeling van invloed is op de plicht de nationale bepalingen in het licht van het gemeenschapsrecht uit te leggen, lijkt mij dan ook niet onaanvaardbaar. En daaruit volgt, zoals gezegd, dat de verplichting de nationale bepalingen in het licht van de richtlijn uit te leggen, slechts bestaat nadat de omzettingstermijn is verstreken, tenzij mocht blijken dat de wetgever de bedoeling had de richtlijn eerder ten uitvoer te leggen.

26. In zijn arrest van 8 oktober 1987 (zaak 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Jurispr. 1987, blz. 3969, r. o. 15) verklaarde het Hof weliswaar, dat het

„ten aanzien van de [in die zaak gestelde] derde vraag, betreffende de grenzen die het gemeenschapsrecht zou kunnen stellen aan de verplichting of de bevoegdheid van de nationale rechter om de voorschriften van

zijn nationale recht in het licht van de richtlijn uit te leggen, (...) geen verschil maakt of de termijn voor omzetting al dan niet is verstreken",

doch ik wijs erop, dat het Hof op die derde vraag had geantwoord, dat een richtlijn, hoewel de nationale rechter de nationale wetgeving in het licht van het doel van de richtlijn moet uitleggen, niet uit zichzelf bepalend kan zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van particulieren (r. o. 14 van het arrest). Deze beperking van de uitleggingsverplichting van de nationale rechter geldt natuurlijk ongeacht of de omzettingstermijn al dan niet is verstreken. Anderzijds geloof ik niet, dat het Hof wilde zeggen dat het verstrijken van de omzettingstermijn nooit invloed kan hebben op de omvang van de verplichting van de nationale rechter de nationale bepalingen in het licht van een richtlijn uit te leggen.

27. Ik concludeer mitsdien, dat beschikking 88/408 slechts na het verstrijken van de in artikel 11 van de beschikking gestelde termijn rechtstreekse werking kan hebben, ongeacht of er vóór het einde van die termijn maatregelen tot omzetting van de beschikking in nationaal recht zijn getroffen; nationale wetgeving die bedoeld is als uitvoering van de beschikking, moet echter ook vóór het einde van de gestelde termijn zoveel mogelijk zo worden uitgelegd, dat het doel van de beschikking wordt bereikt.

De derde vraag

28. Ik herinner eraan, dat de litigieuze retributies zijn geïnd krachtens een verordening van de deelstaat Schleswig-Holstein, waarbij tarieven zijn vastgesteld die hoger zijn dan de in artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408 vastgestelde forfaitaire niveaus. Verzoekster stelt, dat alleen de Bondsregering — en niet de autoriteiten van de deelstaten — bevoegd is overeenkomstig artikel 2, lid 2, van de beschikking af te wijken van de vastgestelde forfaitaire niveaus. De Duitse regering meent daarentegen, dat de vaststelling van de retributies door de deelstaten het meest geschikte middel is om overeenkomstig artikel 2, lid 2, te verzekeren, dat de retributies met de werkelijk gemaakte keuringskosten overeenkomen. De Duitse regering is dus van mening, dat de Bondsrepubliek Duitsland haar bevoegdheid om van de forfaitaire retributieniveaus af te wijken, aan de autoriteiten van Schleswig-Holstein kan delegeren.

29. Volgens vaste rechtspraak van het Hof mag een Lid-Staat bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht zijn bevoegdheden in beginsel aan binnenlandse instanties delegeren. Het staat een Lid-Staat bijgevolg vrij, het gemeenschapsrecht uit te voeren via maatregelen van regionale of plaatselijke instanties, voor zover die bevoegdheidsverdeling met een juiste uitvoering van de betrokken bepalingen verenigbaar is (zie arresten van 25 mei 1982, zaak 96/81, Commissie/Nederland, Jurispr. 1982, blz. 1791, r. o. 12, en 14 januari 1988, gevoegde zaken 227/85-230/85, Commissie/België, Jurispr. 1988, blz. 1, r. o. 9).

30. Naar mijn mening bevat artikel 2, lid 2, van de beschikking niets wat erop zou wijzen, dat de Lid-Staten hun bevoegdheid om van de in artikel 2, lid 1, vastgestelde forfaitaire retributieniveaus af te wijken, niet aan plaatselijke of regionale autoriteiten mogen delegeren. Verder blijkt uit de in de bijlage bij de beschikking geformuleerde beginselen duidelijk, dat de Lid-Staten de

forfaitaire retributieniveaus kunnen verminderen zowel „in het algemeen" als „voor een bepaalde inrichting" (zie punt 1, sub a en b, van de bijlage). Dit lijkt erop te wijzen, dat de Lid-Staten de retributieniveaus aan de omstandigheden in een bepaalde inrichting kunnen aanpassen of niveaus kunnen vaststellen die met de gemiddelde kosten van een bepaald aantal inrichtingen overeenkomen, bij voorbeeld die van een bepaalde plaats of een bepaald gebied. Hoewel in punt 2 van de bijlage, dat betrekking heeft op de *verhogingen* van de forfaitaire retributieniveaus, niet uitdrukkelijk wordt gesproken van een „algemene" verhoging, zie ik geen reden om verschillende beginselen op verhogingen en verlagingen toe te passen. In beide gevallen geldt, dat elke afwijking ten opzichte van de forfaitaire niveaus moet kunnen worden gerechtvaardigd in termen van de werkelijk gemaakte keuringskosten, die voor een bepaalde inrichting of als gemiddelde voor een groep onder vergelijkbare omstandigheden werkende inrichtingen worden berekend. Er wordt duidelijk van uitgegaan, dat dat gemiddelde voor een bepaalde plaats of een bepaald gebied of voor een gehele Lid-Staat kan worden berekend.

31. Ik ben dan ook van mening, dat de bevoegdheid om van de in artikel 2, lid 1, vastgestelde forfaitaire retributieniveaus af te wijken, zowel plaatselijk of regionaal als nationaal kan worden uitgeoefend. Die uitlegging wordt bevestigd in artikel 5, lid 1, van de beschikking, dat luidt:

„Het in artikel 2 bedoelde bedrag komt in de plaats van alle andere sanitaire heffingen of bijdragen die de nationale, regionale of plaatselijke overheden van de Lid-Staten innen (...)"

Die bevoegdheid kan dus worden uitgeoefend door een plaatselijke of regionale instantie, die de retributies voor een bepaald slachthuis of voor verschillende categorieën inrichtingen dan wel een forfaitaire retributie voor alle inrichtingen van de betrokken plaats of van het betrokken gebied vaststelt.

Conclusie

32. Ik geef het Hof derhalve in overweging de door het Verwaltungsgericht gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Een particulier kan zich voor een nationale rechter op artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408/EEG van de Raad beroepen tegenover een Lid-Staat die zijn bevoegdheid ex artikel 2, lid 2, van de beschikking niet naar behoren heeft uitgeoefend, doch slechts met betrekking tot een periode gelegen na het in artikel 11 van de beschikking bepaalde tijdstip.

2) Een Lid-Staat kan de uitoefening van de hem bij artikel 2, lid 2, van de beschikking toegekende bevoegdheden aan regionale of plaatselijke autoriteiten delegeren."