FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 18. marts 1999 *

1. I den foreliggende sag har Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) anmodet Domstolen om en fortolkning af visse fællesskabsbestemmelser vedrørende harmonisering af de afgifter, der opkræves for sundhedsmæssig undersøgelse på slagterierne. Domstolen anmodes navnlig om at afgøre, om visse bestemmelser i Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød [1], som ændret ved Rådets direktiv 93/118/EF af 22. december 1993 [2] (berigtiget i EFT 1994 L 280, s. 91, herefter »direktivet«), som ikke er gennemført i den nationale retsorden inden for den fastsatte frist, har direkte virkning.

Den relevante fællesskabslovgivning

2. Direktivet har til formål at harmonisere reglerne for finansiering af den sundhedsmæssige undersøgelse og kontrol i slagterierne [3] og at undgå konkurrencefordrejning, der skyldes, at de afgifter, der skal opkræves for denne undersøgelse og kontrol, nedsættes eller afskaffes [4].

3. Ifølge direktivets artikel 1, stk. 1, skal medlemsstaterne opkræve en EF-afgift til dækning af udgifterne til sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af kød som omhandlet i diverse fællesskabsdirektiver.

4. I samme bestemmelses stk. 2 fastlægges det, hvad disse udgifter omfatter. Det bestemmes således: »De i stk. 1 nævnte afgifter fastsættes således, at de dækker de omkostninger, som den kompetente myndighed har i forbindelse med

— lønninger, herunder arbejdsgiverbidrag til sociale ordninger

— administrationsudgifter, hvortil kan henregnes de udgifter, der er nødvendige til kontrolpersonalets efter- og videreuddannelse

til gennemførelse af de undersøgelser og den kontrol, der er omhandlet i stk. 1.«

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 32, s. 14.

2 — EFT L 340, s. 15.

3 — Jf. fjerde betragtning til direktivet.

4 — Jf. sjette betragtning til direktivet.

5. Størrelsen af disse udgifter er nøje fastlagt i kapitel I, nr. 1, i bilaget vedrørende direktivets artikel 2, stk. 1, og varierer bl.a. efter dyrets art, dets alder og vægt.

6. I direktivets artikel 2, stk. 3, bestemmes det endvidere: »En medlemsstat kan opkræve beløb, der er større end EF-afgifterne, forudsat at den samlede afgift, som medlemsstaten opkræver, ikke overstiger de faktiske undersøgelsesudgifter.«

7. I kapitel I, nr. 4, i bilaget vedrørende direktivets artikel 2, stk. 1, angives de forskellige tilfælde, hvor en stat kan forhøje afgifterne. Bestemmelsen lyder således:

»Medlemsstaterne kan til dækning af højere omkostninger

a) forhøje de i nr. 1 og i nr. 2, litra a), fastsatte beløb for en given virksomheds vedkommende.

Betingelserne herfor kan ... være følgende:

...

b) opkræve en særafgift svarende til de faktiske omkostninger.«

8. Disse bestemmelser er trådt i kraft den 1. januar 1994 (direktivets artikel 3, stk. 1).

Den relevante nationale lovgivning

9. Fleischhygienegesetz (lov om sundhedsmæssig kontrol af kød) af 18. december 1992 [5] bestemmer i artikel 24, stk. 1, i den affattelse, der fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor de anfægtede afgørelser i hovedsagen blev truffet [6], at de afgiftspligtige foranstaltninger fastlægges i delstaternes lovgivning, og at afgifterne fastsættes »i henhold til Rådets direktiv 85/73/EØF af

5 — BGBl. I, s. 2022, herefter »FlHG«.
6 — Jf. punkt 14 i dette forslag.

29. januar 1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød (EFT L 32, s. 14) og retsakter udstedt af Det Europæiske Fællesskabs organer på grundlag af dette direktiv ...« (samme bestemmelses stk. 2).

10. Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes (lov til gennemførelse af Fleischhygienegesetz, herefter »AGFIHG«) af 24. august 1990[7], som er den gældende lov i den delstat, hovedsagen vedrører, bemyndiger bl.a. de lokale myndigheder (Landkreise) til i vedtægter at fastlægge de foranstaltninger, der er afgiftspligtige i deres område. På grundlag heraf har den kompetente lokale myndighed, Landkreis Rottal-Inn, udstedt Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen im Vollzug fleischhygienischer Vorschriften (vedtægt om opkrævning af afgifter for myndighedernes foranstaltninger til gennemførelse af sundhedsmæssige forskrifter for kød) af 20. august 1997[8] (herefter »vedtægten«), der er trådt i kraft med virkning fra den 1. januar 1994, og som er retsgrundlaget for de anfægtede afgørelser.

11. Ifølge AGFIHG's artikel 3, stk. 1, bærer delstatens kompetente myndigheder de udgifter, der opstår i forbindelse med udførelsen af de opgaver, der er overdraget til dem, bl.a. når de driver centre, hvor der foretages veterinærkontrol.

12. I forbindelse med de beføjelser, som således er overdraget til dem, skal de lokale myndigheder imidlertid overholde forud fastsatte kriterier. I henhold til AGFIHG's artikel 3, stk. 2, fastsætter de »i vedtægter gældende for deres område ensartede regler om de foranstaltninger, der er afgiftspligtige i FlHG § 24, stk. 1's forstand, og de fastsætter for deres område — særskilt fra afgifterne for benyttelse af slagterier — ensartede, omkostningsdækkende afgifter i henhold til FlHG § 24, stk. 2.«

13. De forskellige afgiftspligtige foranstaltninger er opregnet i vedtægten.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

14. Anton Feyrer, som driver en slagterforretning i Landkreis Rottal-Inn og selv foretager slagtninger, har anfægtet størrelsen af de afgifter, han er blevet afkrævet for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af kød foretaget af de kompetente myndigheder i 1995.

7 — GVBl. I, s. 336.

8 — *Abl. des Landkreises Rottal-Inn 1997*, s. 123.

15. Efter hans opfattelse kan myndighederne ikke pålægge ham at betale afgifter med et større beløb end det faste beløb, der er fastsat i nr. 1 i bilaget vedrørende direktivets artikel 2, stk. 1. Han har imidlertid ikke bestridt, at de afgifter, der blev pålagt ham, svarede til de udgifter, Landkreis Rottal-Inn faktisk havde afholdt til undersøgelserne.

16. Landkreis Rottal-Inn er af den opfattelse, at formålet med direktivet ikke er at harmonisere afgiftsbeløbene, men at medlemsstaterne tværtimod kan opkræve højere afgifter end de faste beløb, når disse er lavere end de udgifter, veterinærmyndigheden faktisk har afholdt til undersøgelsen.

17. Den afgørelse, der blev truffet af Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg, som sagen blev indbragt for i første instans, blev af Landkreis Rottal-Inn appelleret til Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, som har rejst spørgsmålet, om Domstolens dom af 10. november 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt [9], kan overføres til den foreliggende sag. I denne sag blev Domstolen spurgt, om artikel 2, stk. 1, i Rådets beslutning 88/408/EØF af 15. juni 1988 om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73/EØF skal opkræves for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød [10], hvori der fastsattes faste niveauer for afgiftsbeløbene for hver dyreart, er tilstrækkelig ubetinget og præcis.

18. I denne dom kendte Domstolen for ret: »Borgerne kan over for en medlemsstat påberåbe sig artikel 2, stk. 1, i Rådets beslutning 88/408/EØF ... for at modsætte sig, at der opkræves afgifter, som er højere end de i denne bestemmelse hjemlede, når de betingelser, som i beslutningen opstilles for, at de i artikel 2, stk. 1, fastsatte afgifter kan forhøjes, ikke er opfyldt. Artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408/EØF kan dog kun gøres gældende for at modsætte sig afgiftsopkrævninger, som er udstedt efter, at fristen i beslutningens artikel 11 er udløbet« [11].

19. Den forelæggende ret har fastslået, at ordlyden af bestemmelserne vedrørende medlemsstaternes mulighed for at fravige de faste beløb i opadgående retning er ændret ved direktiv 93/118. Det gælder bl.a. for nr. 4, litra b), i bilaget vedrørende direktivets artikel 2, stk. 1.

20. Da Bayerischer Verwaltungsgerichtshof var i tvivl om betydningen og rækkevidden af dommen i sagen Hansa Fleisch Ernst Mundt og om fortolkningen af de nye bestemmelser i direktiv 93/118, som har direkte relevans for afgørelsen af den sag, der er indbragt for den, har den udsat sagen

9 — Sag C-156/91, Sml. I, s. 5567.
10 — EFT L 194, s. 24.
11 — Punkt 1 i konklusionen.

og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en borger modsætte sig opkrævning af større afgifter end de faste beløb i henhold til nr. 1 i bilaget vedrørende artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 85/73/EØF, som affattet ved Rådets direktiv 93/118/EF, når medlemsstaten ikke har gennemført direktiv 93/118/EF inden for gennemførelsesfristen?

2) Kan en medlemsstat, uden at yderligere betingelser er opfyldt, under henvisning til nr. 4, litra b), i bilaget vedrørende artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 85/73/EØF, som affattet ved Rådets direktiv 93/118/EF, opkræve større afgifter end de faste beløb, så længe de opkrævede afgifter ikke overstiger de faktiske omkostninger?

3) Afhænger medlemsstaternes beføjelse til at opkræve et større beløb end EF-afgifterne i henhold til artikel 2, stk. 3, i Rådets direktiv 85/73/EØF, som affattet ved Rådets direktiv 93/118/EF, af den samlede afgift, der opkræves i hele medlemsstaten, og de faktiske undersøgelsesudgifter i hele medlemsstaten, eller er det, hvis medlemsstaten har delegeret beføjelsen til at opkræve afgifterne til de kommunale myndigheder, tilstrækkeligt, at den samlede afgift, der opkræves af den pågældende kommunale myndighed, ikke overstiger denne myndigheds faktiske undersøgelsesudgifter?«

Besvarelsen af spørgsmålene

Det første og det andet spørgsmål

21. Med de to første spørgsmål, som må undersøges under et, ønsker den forelæggende ret oplyst, om det svar, Domstolen har givet på spørgsmålet om den direkte virkning af artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408 i dommen i sagen Hansa Fleisch Ernst Mundt, må være det samme, efter at direktiv 93/118, navnlig artikel 2, stk. 1, i direktivet og nr. 4, litra b), i bilaget til direktivet er trådt i kraft. Med andre ord ønskes det oplyst, om en borger — såfremt direktivets artikel 2, stk. 1, ikke er gennemført inden for den fastsatte frist — direkte kan påberåbe sig bestemmelsernes virkninger ved de nationale domstole med henblik på at modsætte sig, at en medlemsstats myndigheder afkræver ham større afgifter end de faste beløb, der er fastsat i direktivet, når det opkrævede beløb ikke overstiger veterinærmyndighedens faktiske

undersøgelsesudgifter, og når medlemsstaterne frit kan fravige de faste afgiftsbeløb i opadgående retning, uden at de over for den afgiftspligtige skal godtgøre, at visse betingelser er overholdt.

22. For at kunne besvare dette spørgsmål mener jeg, at det er nødvendigt at kommentere den løsning, Domstolen har valgt i Hansa Fleisch Ernst Mundt-dommen.

23. De faktiske omstændigheder i denne dom lå meget tæt op ad dem, der er denne sags genstand. I et selskab, Hansa Fleisch Ernst Mundt, som drev et slagteri, var der blevet foretaget sundhedsmæssige undersøgelser. Da den afgift, selskabet blev afkrævet efter de regler, der var gældende i den pågældende delstat, oversteg de faste beløb, der var foreskrevet i de fællesskabsretlige regler, som endnu ikke var trådt i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen [12], indgav Hansa Fleisch Ernst Mundt klage over de afgiftsopkrævninger, der var udstedt, og gjorde gældende, at de var ulovlige, bl.a. fordi de debiterede beløb var højere end dem, der var fastsat i artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408, for hvilken fristen for gennemførelse endnu ikke var udløbet.

24. Domstolen henviste til, at en borger ved domstolene direkte kan påberåbe sig anvendelsen af regler, der tillægger ham rettigheder, men som også pålægger ham forpligtelser, da »det ville være uforeneligt med den bindende virkning, som traktatens artikel 189 tillægger [direktivet], principielt at udelukke, at den deri indeholdte forpligtelse kan påberåbes af berørte personer« [13].

25. I overensstemmelse med fast praksis understregede Domstolen, at »en bestemmelse i [et direktiv] rettet til en medlemsstat kan påberåbes over for denne, når den pågældende bestemmelse pålægger adressaten en *ubetinget og tilstrækkeligt klar og utvetydig forpligtelse*« [14].

26. Over for den tyske regerings argument om, at »medlemsstaternes forpligtelse til at fastsætte afgiftsniveauet på de niveauer, der er foreskrevet ved artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408, ikke er en ubetinget forpligtelse, fordi medlemsstaterne ifølge beslutningens artikel 2, stk. 2, har mulighed for at fastsætte undtagelser fra de pågældende faste beløb« [15], anførte Domstolen, at »den omstændighed, at en beslutning giver de medlemsstater, som den er rettet til, mulighed for at fravige klare og utvetydige bestemmelser i samme beslutning, kan ikke i sig selv bevirke, at disse bestemmelser ikke er umiddelbart anvendelige. Særligt kan sådanne bestemmelser være umiddelbart anvendelige, når *anvendelsen af de således*

12 — Det drejede sig i denne sag om direktiv 85/73 og beslutning 88/408.

13 — Jf. Hansa Fleisch Ernst Mundt-dommen, præmis 12.

14 — A.st., præmis 13, min fremhævelse.

15 — A.st., præmis 14.

fastsatte undtagelsesmuligheder er underlagt domstolskontrol ...« [16].

27. Domstolen præciserede imidlertid, at »den mulighed, som borgerne har for at påberåbe sig en beslutning over for de medlemsstater, som den er rettet til, hviler ... på beslutningens bindende karakter i forhold til adressaterne. Når beslutningen giver medlemsstaterne en vis frist til at efterkomme de forpligtelser, som følger af den, kan denne beslutning derfor ikke påberåbes af borgerne over for medlemsstaterne før udløbet af den pågældende frist« [17].

28. Domstolen kendte derfor som anført følgende for ret: »Borgerne kan over for en medlemsstat påberåbe sig artikel 2, stk. 1, i Rådets beslutning 88/408/EØF ... for at modsætte sig, at der opkræves afgifter, som er højere end de i denne bestemmelse hjemlede, når de betingelser, som i beslutningen opstilles for, at de i artikel 2, stk. 1, fastsatte afgifter kan forhøjes, ikke er opfyldt. Artikel 2, stk. 1, i beslutning 88/408/EØF kan dog kun gøres gældende for at modsætte sig afgiftsopkrævninger, som er udstedt efter, at fristen i beslutningens artikel 11 er udløbet« [18].

29. Det var derfor kun, fordi fristen for gennemførelse endnu ikke var udløbet, at Domstolen nægtede en borger, som gjorde krav herpå, mulighed for direkte ved de nationale domstole at påberåbe sig beslutningens artikel 2, stk. 1, med henblik på at modsætte sig afgiftsopkrævninger, der var udstedt inden udløbet af den i beslutningens artikel 11 fastsatte frist. Til gengæld kan den omtvistede bestemmelse have direkte virkning, når *afvigelser fra princippet* om faste EF-afgiftsbeløb er *afhængig af nøje overholdelse af betingelser, der kan efterprøves af en domstol.*

30. Som størstedelen af deltagerne i sagen [19] er jeg af den opfattelse, at direktivets artikel 2, stk. 1, ikke længere opfylder betingelserne for, at en borger direkte kan påberåbe sig bestemmelsen ved domstolene, når den ikke er gennemført i en medlemsstats retsorden. Efter min opfattelse er medlemsstaternes forpligtelse til at fastsætte afgiftsbeløbet til de niveauer, der er foreskrevet i artikel 2, stk. 1, og i nr. 1 i bilaget til direktivet, ikke længere ubetinget, efter at direktiv 93/118 er trådt i kraft, på grund af den vide adgang til at fastsætte afgifterne til et større beløb end de faste beløb, som medlemsstaterne har i henhold

16 — A.st. præmis 15, min fremhævelse.
17 — A.st., præmis 20.
18 — Punkt 1 i konklusionen.
19 — Med undtagelse af Anton Feyrer.

til direktivets artikel 2, stk. 3, og nr. 4, litra b), i bilaget vedrørende direktivets artikel 2, stk. 1.

31. Lad os sammenligne de pågældende fællesskabsbestemmelser.

32. Ifølge artikel 2, stk. 2, i beslutning 88/408 kunne medlemsstaterne kun fravige de faste EF-afgiftsbeløb i stk. 1 i opadgående eller nedadgående retning svarende til de faktiske omkostninger ved undersøgelsen, hvis »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«. Endvidere bestemtes det i stk. 2, andet afsnit: »Ved brug af undtagelserne i første afsnit baserer medlemsstaterne sig på de principper, der er anført i bilaget.« I bilaget opregnedes en række betingelser, der skulle overholdes for at kunne nedsætte eller forhøje de faste beløb.

33. Heraf måtte det udledes, at fællesskabslovgiver kun indrømmede medlemsstaterne et begrænset skøn ved fastsættelsen af afgiftsbeløbet.

34. Efter at direktiv 93/118 er trådt i kraft, kræves betingelser kun opfyldt ved fravigelser i nedadgående retning i forhold til det faste beløb, der er fastsat af fællesskabslovgiver[20]. Derimod findes disse betingelser ikke længere med hensyn til fravigelser i opadgående retning. Med andre ord har direktivet lempet betingelserne for at gøre brug af den mulighed for at opkræve højere afgifter end det faste beløb, som medlemsstaterne indtil da havde i henhold til beslutning 88/408. Direktivets artikel 2, stk. 3, bestemmer nemlig blot: »En medlemsstat kan opkræve beløb, der er større end EF-afgifterne, forudsat at den samlede afgift, som medlemsstaten opkræver, ikke overstiger de faktiske undersøgelsesudgifter.« Ligeledes anføres det i nr. 4 i bilaget vedrørende direktivets artikel 2, stk. 1, blot: »Medlemsstaterne kan til dækning af højere omkostninger ... b) opkræve en særafgift svarende til de faktiske omkostninger.«

35. Da medlemsstaterne ikke længere skal overholde forud fastsatte betingelser for at kunne forhøje de faste afgiftsbeløb, der er foreskrevet i direktivets artikel 2, stk. 1, kan de derfor frit vælge mellem det faste afgiftsbeløb, der er fastsat af fællesskabslovgiver, og en højere særafgift, der svarer

20 — Jf. nr. 5, litra a), og litra b), i bilaget vedrørende direktivets artikel 2, stk. 1, som bestemmer følgende:
»5. Medlemsstater med lønomkostninger, en virksomhedsstruktur og et forhold mellem dyrlæger og inspektører, der afviger fra det EF-gennemsnit, hvori disse indgår som grundlag for de i nr. 1 og i nr. 2, litra a), fastsatte beløb, kan fravige disse bestemmelser og reducere beløbet til de faktiske undersøgelsesomkostninger
a) generelt, såfremt der er særlig store forskelle i leveomkostninger og lønomkostninger
b) for en given virksomhed, såfremt følgende betingelser er opfyldt ...«

til de af undersøgelsesmyndigheden faktisk afholdte udgifter, uden at skulle begrunde deres valg. Heraf må det udledes, at *direktivet stiller medlemsstaterne over for et alternativ:* enten et fast EF-afgiftsbeløb, der er fastsat i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og nr. 1 i bilaget til direktivet, eller en særafgift, hvis størrelse fastsættes af de kompetente nationale myndigheder, og som dækker de faktisk påløbne omkostninger. Det fremgår af sagens akter, at Forbundsrepublikken Tyskland i overensstemmelse med reglerne har valgt den anden mulighed.

36. Heraf må jeg derfor slutte, at de afgiftspligtige, efter at direktiv 93/118 er trådt i kraft, ikke ved de nationale domstole kan henvise til, at myndighederne i deres medlemsstat har pligt til at overholde de faste beløb, som fællesskabslovgiver har fastsat, med henblik på at modsætte sig opkrævning af afgifter, som overstiger dem, der er omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 1, og som svarer til de faktiske undersøgelsesudgifter. Med andre ord: Direktivets artikel 2, stk. 1, som medlemsstaterne uden videre kan fravige, pålægger ikke adressaten en ubetinget forpligtelse.

37. Denne forståelse af direktivets artikel 2, stk. 1, understøttes af direktivets formål.

38. Formålet med dette er nemlig ikke at harmonisere det afgiftsbeløb, der skal opkræves for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød, men at harmonisere reglerne for finansiering af denne kontrol og at undgå konkurrencefordrejninger. Der fastsættes derfor et mindstebeløb, der kan fraviges, når de faktiske omkostninger ved undersøgelserne og kontrollen afviger fra de niveauer, der er fastsat af fællesskabslovgiver. Disse omkostninger omfatter bl.a. lønninger, herunder arbejdsgiverbidrag til sociale ordninger[21]. Omkostninger af denne art er imidlertid ikke ens i hele Fællesskabet. Som følge heraf kan harmonisering af afgiftsbeløbet ikke være formålet med direktivet. Derimod har fællesskabslovgiver ved at fastsætte den procedure, der skal følges ved fastsættelsen af afgiften, og de parametre, der skal tages i betragtning ved beregningen af afgiften, indført instrumenter, der gør det muligt at undgå konkurrencefordrejninger.

39. Heraf følger, at direktivets artikel 2, stk. 1, på grund af sin betingede karakter ikke direkte kan give de afgiftspligtige mulighed for — når der ikke er truffet gennemførelsesforanstaltninger inden for de fastsatte frister — at påberåbe sig forpligtelsen til at betale det faste beløb, som er fastsat i direktivet, såfremt medlemsstaten fastsætter en større afgift, der svarer de

21 — Direktivets artikel 1, stk. 2.

faktiske undersøgelsesudgifter, der er afholdt af den pågældende kompetente myndighed.

Det tredje spørgsmål

40. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktivets artikel 2, stk. 3, skal fortolkes således, at der, når en medlemsstat har delegeret beføjelsen til at opkræve afgifterne til de kommunale myndigheder, ved de i bestemmelsen nævnte »faktiske undersøgelsesudgifter« skal forstås de udgifter, der er afholdt i hele medlemsstaten, eller de udgifter, der er afholdt af de pågældende kommunale myndigheder. Med andre ord anmodes Domstolen om at fastslå, på hvilket geografisk niveau de faktiske undersøgelsesudgifter skal fastlægges, når medlemsstaten har delegeret sine beføjelser til regionale eller lokale myndigheder, som det er tilfældet i Tyskland.

41. I denne bestemmelse hedder det som allerede anført: »En medlemsstat kan opkræve beløb, der er større end EF-afgifterne, forudsat at den samlede afgift, som medlemsstaten opkræver, ikke overstiger de faktiske undersøgelsesudgifter.«

42. Ifølge Anton Feyrer skal der ved udtrykket »de faktiske undersøgelsesudgifter« i direktivets artikel 2, stk. 3, forstås de udgifter, der er afholdt i hele medlemsstaten, selv om denne har overdraget beføjelsen til at opkræve afgifterne til de kommunale myndigheder.

43. Jeg deler ikke denne opfattelse. Efter min mening skal bestemmelsen sammenholdes med direktivets artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 1. Heri bestemmes det henholdsvis: »De ... nævnte afgifter fastsættes således, at de dækker de omkostninger, som *den kompetente myndighed* har i forbindelse med

— lønninger, herunder arbejdsgiverbidrag til sociale ordninger

— administrationsudgifter, hvortil kan henregnes de udgifter, der er nødvendige til kontrolpersonalets efter- og videreuddannelse

til gennemførelse af de undersøgelser og den kontrol, der er omhandlet i stk. 1«, og: »Med henblik på finansiering af den kontrol, der udføres af *de kompetente myndigheder* i henhold til de direktiver, der er nævnt i artikel 1, og kun med dette formål, sørger medlemsstaterne for at opkræve EF-

afgifter ... i overensstemmelse med bilagets retningslinjer ...« [22].

44. Domstolen har allerede fastslået, at »hver enkelt medlemsstat kan frit delegere sin kompetence på internt niveau og gennemføre de af Fællesskabets retsakter, der ikke er umiddelbart anvendelige, ved foranstaltninger truffet af regionale eller lokale myndigheder, såfremt denne kompetencefordeling muliggør en korrekt gennemførelse af de pågældende fællesskabsretsakter« [23].

45. Når en medlemsstat har delegeret sine beføjelser med hensyn til opkrævning af den i direktivets artikel 2, stk. 3, omhandlede EF-afgift, er »den kompetente myndighed« i direktivets artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 1's forstand derfor den regionale eller lokale myndighed. I henhold til disse bestemmelser er det geografiske niveau, på hvilket de faktiske udgifter, der er afholdt af de veterinære undersøgelsesmyndigheder, som udfører de opgaver, der er overdraget til dem, skal fastlægges, derfor det regionale eller lokale niveau, ikke det nationale niveau.

46. Desuden er selve begrebet »de faktiske undersøgelsesudgifter« efter min mening til hinder for den fortolkning, Anton Feyrer har foreslået. Hvis det nemlig anerkendes, at afgiftsbeløbet i det tilfælde, hvor medlemsstaten delegerer sine beføjelser til kommunale myndigheder, skal beregnes på nationalt niveau, kan der kun være tale om et gennemsnit af de samlede udgifter, der er afholdt af hver enkelt veterinærmyndighed på det nationale område, og på ingen måde om de faktiske udgifter, der er afholdt af den pågældende kompetente myndighed.

47. Heraf følger, at direktivets artikel 2, stk. 3, skal fortolkes således, at der, når en medlemsstat har delegeret beføjelsen til at opkræve afgifterne til de kommunale myndigheder, ved de i bestemmelsen nævnte »faktiske undersøgelsesudgifter« skal forstås de faktiske udgifter, der er afholdt af de pågældende kommunale myndigheder, ikke alle de udgifter, der er afholdt i medlemsstaten.

22 — Mine fremhævelser.

23 — Hansa Fleisch Ernst Mundt-dommen, præmis 23.

Forslag til afgørelse

48. Efter det således anførte skal jeg foreslå, at de spørgsmål, der er forelagt af Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, besvares således:

»1) Bestemmelsen i kapitel I, nr. 1, i bilaget vedrørende artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød, som ændret ved Rådets direktiv 93/118/EF af 22. december 1993, er ikke tilstrækkeligt præcis og ubetinget til direkte at give en borger mulighed for — når der ikke er truffet gennemførelsesforanstaltninger inden for de fastsatte frister — ved de nationale domstole at påberåbe sig forpligtelsen til at betale det faste beløb, som er fastsat i bestemmelsen, med henblik på at modsætte sig, at de myndigheder i en medlemsstat, som opkræver afgifterne, afkræver ham et større beløb end det faste beløb, der er foreskrevet i direktiv 93/118, såfremt det afgiftsbeløb, der afkræves ham, ikke overstiger veterinærundersøgelsesmyndighedernes faktiske undersøgelsesudgifter. Desuden står det i henhold til nr. 4, litra b), i bilaget vedrørende artikel 2, stk. 1, i direktiv 93/118 medlemsstaterne frit for således at fravige det faste afgiftsbeløb, uden at de i forvejen skal godtgøre, at visse betingelser er overholdt.

2) Artikel 2, stk. 3, i direktiv 85/73, som ændret ved direktiv 93/118, skal fortolkes således, at der, når en medlemsstat har delegeret beføjelsen til at opkræve afgifterne til de kommunale myndigheder, ved de i bestemmelsen nævnte 'faktiske undersøgelsesudgifter' skal forstås de faktiske udgifter, der er afholdt af de pågældende kommunale myndigheder, ikke alle de udgifter, der er afholdt i medlemsstaten.«