# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 18 mars 1999 *

1. I det aktuella målet begär Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) en tolkning av vissa bestämmelser i gemenskapsrätten angående harmoniseringen av uttag av avgifter för hygienundersökningar i slakthus. Förevarande begäran om förhandsavgörande rör i synnerhet frågan huruvida vissa föreskrifter i rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansiering av hygienundersökningar och kontroller av färskt kött och fjäderfäkött [1], i dess lydelse enligt rådets direktiv 93/118/EG av den 22 december 1993 [2] (nedan kallat direktivet), vilka inte införlivats med den nationella rättsordningen inom den föreskrivna tidsfristen, kan få direkt effekt.

## De relevanta gemenskapsbestämmelserna

2. Direktivets syfte är att harmonisera bestämmelserna om finansiering av hygienundersökningar och kontroller i slakthus [3] och att förhindra en snedvridning av konkurrensen till följd av en minskning eller avskaffande av avgifterna för dessa undersökningar och kontroller. [4]

3. Enligt artikel 1.1 i direktivet skall medlemsstaterna ta ut en gemenskapsavgift för de kostnader som orsakas av de hygienundersökningar och kontroller av kött som föreskrivs i olika gemenskapsdirektiv.

4. I artikel 1.2 definieras vilka kostnader som skall täckas av avgiften. Det föreskrivs sålunda följande: "De avgifter som avses i punkt 1 skall fastställas så att de täcker de kostnader som den behöriga myndigheten ådrar sig för

— löner, inbegripet sociala avgifter,

— administrativa kostnader, vilka får omfatta de nödvändiga utgifterna för vidareutbildning av kontrollpersonal

för att utföra de kontroller och inspektioner som avses i punkt 1."

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 32, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 104.

2 — EGT L 340, s. 15; svensk specialutgåva, område 3, volym 55, s. 188.

3 — Fjärde övervägandet i direktivet.

4 — Sjätte övervägandet i direktivet.

5. Kostnadernas storlek är noga reglerad i punkt 1 i kapitel I i bilagan rörande artikel 2.1 till direktivet (nedan kallad bilagan till direktivet), och varierar beroende på framför allt vilken djurart det är fråga om samt djurets ålder och vikt.

6. I artikel 2.3 i direktivet föreskrivs vidare följande: "Medlemsstaterna skall ha rätt att ta ut ett belopp som överskrider nivån eller nivåerna av gemenskapsavgifterna, förutsatt att den totala avgift som tas ut av varje medlemsstat inte är högre än de faktiska kontrollkostnaderna."

7. I punkt 4 i kapitel I i bilagan till direktivet anges de olika fall i vilka en medlemsstat kan föreskriva avgifter som är högre än standardbeloppet. Denna bestämmelse har följande lydelse:

"I syfte att täcka ökade kostnader får medlemsstaterna göra något av följande:

a) Höja standardbeloppen för avgifter enligt punkterna 1 och 2 a för individuella anläggningar.

Detta skulle omfattas av exempelvis... följande villkor...:

...

b) Ta ut en särskild avgift som täcker de faktiska kostnaderna."

8. Dessa föreskrifter trädde i kraft den 1 januari 1994 (artikel 3.1 i direktivet).

**De relevanta nationella bestämmelserna**

9. I § 24 första stycket i Fleischhygienegesetz (kötthygienlagen) i dess lydelse av den 18 december 1992 [5], som var gällande när de ifrågasatta besluten i målet vid den nationella domstolen fattades, [6] föreskrivs att bestämmelser om uttag av avgift skall utfärdas på delstatsnivå och att avgiften skall beräknas "i enlighet med rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansiering av hygienundersökningar och kontroller av färskt kött och fjäderfäkött (EGT L 32, s. 14; svensk

5 — *BGBl.* I, s. 2022, nedan kallad FlHG.

6 — Se punkt 14 i detta förslag till avgörande.

specialutgåva, område 3, volym 18, s. 104) och de rättsakter som utfärdats av Europeiska gemenskapernas organ på grundval av detta direktiv..." (§ 24 andra stycket).

10. Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes (bayersk lag om tillämpning av kötthygienlagen, nedan kallad AGFlHG) av den 24 augusti 1990[7], den tillämpliga lagen i den delstat som berörs av målet vid den nationella domstolen, ger bland annat befogenhet åt Landkreise att i kungörelse ange de fall i vilka avgifter skall tas ut inom de sistnämndas territorium. På denna grund har Landkreis Rottal-Inn, det behöriga lokala rättssubjektet, utfärdat en kungörelse, Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen in Vollzug fleischhygienischer Vorschriften (kungörelse angående uttag av avgifter och kostnader för administrativa handlingar som företas för att tillämpa föreskrifterna om kötthygien) av den 20 augusti 1997[8] (nedan kallad kungörelsen), som trädde i kraft med retroaktiv verkan från och med den 1 januari 1994 och som utgör den rättsliga grunden för de omtvistade besluten.

11. Enligt artikel 3.1 AGFlHG bär de behöriga myndigheterna i delstaten själva kostnaderna för att utföra de uppgifter som faller inom deras ansvarsområde, speciellt när de territoriella rättssubjekten inrättar organ som genomför veterinärkontroller.

12. De territoriella rättssubjekten är dock inom ramen för de befogenheter som sålunda har delegerats till dem skyldiga att beakta vissa fastlagda kriterier. Enligt artikel 3.2 AGFlHG bestämmer de territoriella rättssubjekten "genom kungörelse, på ett enhetligt sätt för hela sitt territorium, i vilka fall som myndigheterna skall ta ut en avgift i den mening som avses i § 24 första stycket FlHG, samt bestämmer på samma sätt, separat från avgifterna för användning av slakthus, de avgifter som skall täcka kostnaderna i enlighet med § 24 andra stycket FlHG".

13. De enskilda fall i vilka uttag av en avgift är tillåtet är uppräknade i kungörelsen.

## Bakgrund och förfarande

14. Anton Feyrer (nedan kallad klaganden), en slaktare som bedriver sin verksamhet inom området för Landkreis Rottal-Inn (nedan kallad motparten) och själv utför slakt av djur, bestred beloppet för de avgifter som utkrävts av honom för de hygienundersökningar och köttkontroller som de behöriga myndigheterna utförde under 1995.

7 — *GVBl.* I, s. 336.

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

15. Enligt honom fick inte myndigheterna utkräva en avgift som var högre än det standardbelopp som anges i punkt 1 i bilagan till direktivet. Han bestred emellertid inte att den avgift som utkrävts av honom motsvarar de faktiska kostnaderna för de undersökningar som motparten utförde.

16. Motparten anser inte att syftet med direktivet är att harmonisera beloppet för avgifterna utan att medlemsstaterna tvärtemot har rätt att ta ut avgifter med ett belopp som överstiger standardbeloppen, så länge nämnda avgifter är lägre än de faktiska kostnaderna för de organ som genomför veterinärkontroller.

17. Domen av Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg, den nationella domstol vid vilken överklagandet anhängiggjordes i första instans, överklagades av motparten till Bayerischer Verwaltungsgerichtshof. Denna frågar sig om domstolens dom av den 10 november 1992 i målet Hansa Fleisch Ernst Mundt [9] kan tillämpas i det aktuella fallet. I detta mål tillfrågades domstolen huruvida artikel 2.1 i rådets beslut 88/408/EEG av den 15 juni 1988 om nivån på avgifterna för hygienundersökningar och kontroller av färskt kött i enlighet med direktiv 85/73/EEG [10], i vilken fastställs en standardavgift för de olika djurarterna, är ovillkorlig och tillräckligt klar.

18. I målet har domstolen förklarat att "artikel 2.1 i beslut 88/408... kan åberopas av en enskild gentemot en medlemsstat för att bestrida uttag av avgifter som är högre än de som föreskrivs i denna bestämmelse, när de villkor som uppställs i artikel 2.2 i detta beslut för att kunna höja nivåerna på de i artikel 2.1 angivna avgifterna inte är uppfyllda. Artikel 2.1 i beslut 88/408/EEG kan emellertid endast göras gällande med avseende på sådana beslut om uttag av avgift som har fattats efter utgången av den frist som föreskrivs i artikel 11 i detta beslut" [11].

19. Den hänskjutande domstolen konstaterade att lydelsen i bestämmelserna om möjligheten för medlemsstaterna att föreskriva högre avgifter än de föreskrivna standardbeloppen har ändrats genom direktiv 93/118. Detta gäller särskilt punkt 4 b i bilagan till direktivet.

20. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof var osäker på innebörden och räckvidden av domen i det ovannämnda målet Hansa Fleisch Ernst Mundt, liksom på tolkningen av de nya bestämmelserna i direktiv 93/118, vilka har direkt betydelse för avgörandet av den anhängiga tvisten. Baye-

9 — C-156/91, REG 1992, s. I-5567.
10 — EGT L 194, s. 24.
11 — Punkt 1 i domslutet.

rischer Verwaltungsgerichtshof förklarade därför målet vilande och begärde att domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

"1) Kan en enskild person motsätta sig uttag av högre avgifter än de standardbelopp som anges i punkt 1 i bilagan rörande artikel 2.1 till rådets direktiv 85/73/EEG, i dess lydelse enligt rådets direktiv 93/118/EG, då medlemsstaten inte inom den föreskrivna fristen har genomfört direktiv 93/118/EG?

2) Kan en medlemsstat, utan att ytterligare förutsättningar är uppfyllda, med hänvisning till punkt 4 b i bilagan rörande artikel 2.1 till rådets direktiv 85/73/EEG, i dess lydelse enligt rådets direktiv 93/118/EG, ta ut högre avgifter än standardbeloppen så länge de uttagna avgifterna inte överstiger de faktiska kostnaderna?

3) Är medlemsstaternas rätt enligt artikel 2.3 i rådets direktiv 85/73/EEG, i dess lydelse enligt rådets direktiv 93/118/EG, att ta ut ett belopp som överskrider gemenskapens avgiftsnivåer beroende av hur stora belopp som tas ut i medlemsstaten som helhet och av de faktiska kontrollkostnaderna i medlemsstaten som helhet, eller är det tillräckligt att, när medlemsstaten delegerat rätten att ta ut avgifter till de kommunala myndigheterna, det totala belopp som tas ut av den kommunala myndigheten inte är större än den myndighetens faktiska kontrollkostnader?"

**Svar på frågorna**

*Den första och den andra frågan*

21. Genom de två första frågorna, som lämpligen bör undersökas tillsammans, begär den hänskjutande domstolen att domstolen skall avgöra frågan huruvida det svar som domstolen har gett på frågan angående direkt effekt av artikel 2.1 i beslutet 88/408 i det ovannämnda målet Hansa Fleisch Ernst Mundt fortfarande bör vara detsamma efter ikraftträdandet av direktiv 93/118 och i synnerhet dess artikel 2.1 och punkt 4 b i bilagan. Med andra ord är frågan huruvida en enskild, när medlemsstaten inte inom den föreskrivna fristen har genomfört artikel 2.1 i direktivet, inför den nationella domstolen kan göra gällande att bestämmelsen har direkt effekt för att motsätta sig uttag av en avgift som myndigheterna i en medlemsstat kräver av honom, när avgiften är högre än de standardbelopp som anges i direktivet men inte överstiger de faktiska kostnaderna för de organ som genomför veterinärkontrollerna och rätten att ta ut en högre avgift än standardbeloppet ges medlemsstaterna

utan att dessa först behöver visa att de uppfyller vissa villkor.

22. För att kunna besvara denna fråga anser jag det vara nödvändigt att först ta ställning till den lösning som domstolen kom fram till i det ovannämnda målet Hansa Fleisch Ernst Mundt.

23. De faktiska omständigheterna i detta mål är mycket lika omständigheterna i det aktuella fallet. Hos företaget Hansa Fleisch Ernst Mundt, som drev ett slakthus, genomfördes veterinärundersökningar. Den avgift som utkrävdes av företaget i enlighet med de regler som gällde i delstaten i fråga var högre än de standardbelopp som föreskrevs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, som ännu inte hade trätt i kraft vid den relevanta tidpunkten. [12] Företaget Hansa Fleisch Ernst Mundt överklagade besluten om uttag av avgift och gjorde gällande att dessa beslut var rättsstridiga, eftersom de fakturerade avgifterna var högre än de som föreskrevs i artikel 2.1 i beslut 88/408, för vilket tidsfristen för införlivande ännu inte hade löpt ut.

24. Domstolen har erinrat om att en enskild direkt kan åberopa tillämpningen av föreskrifter som ger den enskilde rättigheter men även föreskrifter som ålägger honom skyldigheter, eftersom "det skulle vara oförenligt med den bindande verkan som artikel 189 i fördraget ger... [direktivet] att i princip utesluta att berörda personer kan åberopa skyldigheten som föreskrivs i... [direktivet]". [13]

25. Domstolen har i fast rättspraxis understrukit att "en bestämmelse i ett... [direktiv] som är riktat till en medlemsstat kan åberopas gentemot denna medlemsstat när föreskriften i fråga ålägger adressaten en skyldighet som är *ovillkorlig och tillräckligt klar och precis...*". [14]

26. Den tyska regeringens argument, enligt vilket "skyldigheten för medlemsstaterna att tillämpa de avgiftsbelopp som föreskrivs i artikel 2.1 i beslut 88/408 inte är ovillkorlig, eftersom medlemsstaterna enligt artikel 2.2 i beslutet har möjlighet att avvika från standardbeloppen i fråga" [15], bemötte domstolen med påpekandet att "enbart det faktum att ett beslut tillåter de medlemsstater till vilka det är riktat att avvika från klara och precisa bestämmelser i detta beslut... inte kan frånta dessa bestämmelser direkt effekt. Sådana bestämmelser kan ha direkt effekt när *utnyttjandet av den däri givna möjligheten att avvika*

12 — Det gällde i det konkreta fallet direktiv 85/73 och beslut 88/408.

13 — Det ovannämnda målet Hansa Fleisch Ernst Mundt, punkt 12.

14 — Ibidem, punkt 13, min kursivering.

15 — Ibidem, punkt 14.

*kan bli föremål för en domstolsprövning...*". [16]

27. Domstolen har emellertid förklarat närmare att "den enskildes möjlighet att åberopa ett beslut gentemot de medlemsstater till vilka ett beslut är riktat... grundar sig på den omständigheten att beslutet är bindande för adressaten. När beslutet ger medlemsstaterna en viss tidsfrist för att uppfylla de skyldigheter som följer av beslutet, kan den enskilde alltså inte åberopa detta beslut gentemot medlemsstaterna innan tidsfristen i fråga har löpt ut". [17]

28. Domstolen har följaktligen förklarat att — jag citerar än en gång — "artikel 2.1 i beslut 88/408... kan åberopas av en enskild gentemot en medlemsstat för att bestrida uttag av avgifter som är högre än de som föreskrivs i denna bestämmelse, när de villkor som uppställs i artikel 2.2 i detta beslut för att kunna höja nivåerna på de i artikel 2.1 angivna avgifterna inte är uppfyllda. Artikel 2.1 i beslut 88/408/EEG kan emellertid endast göras gällande med avseende på sådana beslut om uttag av avgift som har fattats efter utgången av den frist som föreskrivs i artikel 11 i detta beslut". [18]

29. Det var således enbart på grund av att införlivandefristen ännu inte hade löpt ut som domstolen vägrade en enskild möjligheten att inför de nationella domstolarna direkt åberopa artikel 2.1 i beslutet för att motsätta sig beslut om uttag av avgift som hade fattats före utgången av den i artikel 11 i samma beslut föreskrivna tidsfristen. Den omtvistade bestämmelsen kan däremot ha direkt effekt, när *möjligheten att avvika från principen* om en gemenskapsrättslig standardavgift är *beroende av ett strikt beaktande av villkor som kan bli föremål för en domstolsprövning.*

30. I likhet med de flesta av dem som har yttrat sig i målet [19] anser jag att artikel 2.1 i direktivet inte längre uppfyller de villkor som tillåter en enskild att inför domstol direkt åberopa denna bestämmelse, när den inte har införlivats med rättsordningen i en medlemsstat. Enligt min mening är den skyldighet som medlemsstaterna har — nämligen att fastställa avgiften med det belopp som anges i artikel 2.1 och punkt 1 i bilagan — sedan direktiv 93/118 trädde i kraft inte längre ovillkorlig. Det finns nämligen ett mycket stort utrymme för medlemsstaterna att föreskriva avgifter som är högre än det standardbelopp som

16 — Ibidem, punkt 15. Min kursivering.
17 — Ibidem, punkt 20.
18 — Punkt 1 i domslutet.
19 — Med undantag för Anton Feyrer.

anges i artikel 2.3 i direktivet och punkt 4 b i bilagan till direktivet.

31. Låt oss jämföra de ifrågavarande gemenskapsbestämmelserna.

32. Enligt artikel 2.2 i beslut 88/408 kunde endast sådana medlemsstater "i vilka lönekostnaderna, strukturen på anläggningarna och förhållandet mellan veterinärer och inspektörer skiljer sig från genomsnittet i gemenskapen som grundval för beräkningen av de standardbelopp som fastställs i punkt 1" minska eller höja standardbeloppet till det belopp som motsvarade de faktiska kontrollkostnaderna. Vidare föreskrevs i artikel 2.2 andra meningen följande: "De medlemsstater som utnyttjar de undantag som anges i första meningen skall tillämpa de principer som anges i bilagan." I bilagan uppräknades ett antal villkor som skulle beaktas vid en höjning respektive minskning av standardbeloppen.

33. Därav kunde man dra slutsatsen att gemenskapslagstiftaren gav medlemsstaterna endast ett litet utrymme för skönsmässig bedömning när det gällde att bestämma avgiftens storlek.

34. Sedan direktiv 93/118 trädde i kraft är det endast vid en minskning jämfört med det av gemenskapslagstiftaren fastställda standardbeloppet som det uppställs krav på att vissa villkor skall beaktas.[20] Däremot gäller dessa villkor inte längre för höjningar. Med andra ord är det lättare enligt detta direktiv att ta ut högre avgifter än standardbeloppet, jämfört med vilka möjligheter som fanns enligt beslut 88/408. I artikel 2.3 i direktivet föreskrivs nämligen endast följande: "Medlemsstaterna skall ha rätt att ta ut ett belopp som överskrider nivån eller nivåerna av gemenskapsavgifterna, förutsatt att den totala avgift som tas ut av varje medlemsstat inte är högre än de faktiska kontrollkostnaderna." Vidare föreskrivs i punkt 4 i bilagan till direktivet helt enkelt att "[medlemsstaterna] i syfte att täcka ökade kostnader får... göra något av följande... b) Ta ut en särskild avgift som täcker de faktiska kostnaderna."

35. Då medlemsstaterna inte längre behöver beakta några villkor när de höjer det standardbelopp för avgiften som föreskrivs i artikel 2.1 i direktivet, står det dem fritt att välja antingen det av gemenskapslagstiftaren fastställda standardbeloppet eller en högre specifik avgift som täcker de

20 — Se punkt 5 a och b i bilagan rörande artikel 2.1 till direktivet där det föreskrivs följande:
"5. Medlemsstater i vilka lönekostnaderna, strukturen på anläggningarna och förhållandet mellan veterinärer och inspektörer skiljer sig från genomsnittet i gemenskapen som grundval för beräkningen av de standardbelopp som fastställs i punkterna 1 a och 2 a får undantagsvis minska beloppen för att täcka de faktiska kostnaderna för kontroll enligt följande:
a) I allmänhet när det föreligger väsentliga skillnader mellan kostnadsnivå och lönekostnader.
b) I fråga om individuella anläggningar när följande villkor uppfylls:
..."

faktiska kostnaderna för kontrollorganen, utan att medlemsstaterna behöver rättfärdiga detta val. Därav kan slutsatsen dras att *direktivet erbjuder medlemsstaterna ett alternativ*: de kan välja mellan gemenskapsavgiften enligt artikel 2.1 i direktivet och punkt 4 i bilagan och en specifik avgift med ett belopp som har fastställts av de nationella myndigheterna och som täcker de faktiska kostnader som uppkommer. Av handlingarna i målet framgår att Förbundsrepubliken Tyskland regelmässigt har valt det senare alternativet.

36. Jag måste därför komma till slutsatsen att de avgiftsskyldiga sedan ikraftträdandet av direktiv 93/118 inte inför de nationella domstolarna kan göra gällande att de nationella myndigheterna har en skyldighet att beakta de av gemenskapslagstiftaren fastställda standardbeloppen, för att motsätta sig en avgift som är högre än den som föreskrivs i artikel 2.1 i direktivet, men som motsvarar de faktiska kontrollkostnaderna. Med andra ord ålägger inte artikel 2.1 i direktivet, från vilken medlemsstaterna utan vidare kan göra undantag, dessa någon ovillkorlig skyldighet.

37. Som stöd för denna tolkning av artikel 2.1 i direktivet kan även hänvisas till direktivets syfte.

38. Syftet med denna lagstiftning är nämligen inte att harmonisera storleken av den avgift som skall tas ut för hygienundersökningar och kontroller av färskt kött, utan att harmonisera bestämmelserna om finansieringen av dessa kontroller och undvika en snedvridning av konkurrensen. Det har därför föreskrivits ett minsta belopp, med möjlighet att avvika från detta belopp när de faktiska kostnaderna för undersökningarna och kontrollerna skiljer sig från de belopp som har föreskrivits av gemenskapslagstiftaren. Dessa kostnader avser bland annat löner och sociala avgifter för kontrollpersonalen.[21] Kostnader av detta slag är dock inte lika inom hela gemenskapens territorium. Genom att bestämma såväl det förfarande som skall följas för att fastställa avgiftsbeloppet som de parametrar som skall beaktas vid beräkningen av avgiften skapar gemenskapslagstiftaren däremot instrument med vilka en snedvridning av konkurrensen kan undvikas.

39. Av vad anförts följer att artikel 2.1 i direktivet på grund av sin villkorliga karaktär inte kan ge de avgiftsskyldiga möjlighet att direkt åberopa skyldigheten att erlägga det standardbelopp som föreskrivs i direktivet av det skälet att medlemsstaten inte inom den föreskrivna tidsfristen har vidtagit åtgärder för införlivande, när medlemsstaten fastställer en högre avgift som motsvarar de faktiska kontrollkostnaderna för den behöriga myndigheten i fråga.

21 — Artikel 1.2 i direktivet.

*Den tredje frågan*

40. Genom den tredje frågan begär den hänskjutande domstolen att domstolen skall avgöra huruvida artikel 2.3 i direktivet skall tolkas så, att när en medlemsstat har delegerat befogenheten att ta ut avgiften till kommunala myndigheter, de "faktiska kontrollkostnaderna" som nämns i denna bestämmelse avser de kostnader som uppkommer i medlemsstaten som helhet eller kostnaderna för de kommunala myndigheterna i fråga. Med andra ord ombes domstolen att klargöra vilken geografisk nivå som de faktiska kontrollkostnaderna avser när en medlemsstat har delegerat sina befogenheter till regionala eller lokala myndigheter, vilket är fallet i Tyskland.

41. I denna bestämmelse anges, som sagt, följande: "Medlemsstaterna skall ha rätt att ta ut ett belopp som överskrider nivån eller nivåerna av gemenskapsavgifterna, förutsatt att den totala avgift som tas ut i varje medlemsstat inte är högre än de faktiska kontrollkostnaderna."

42. Enligt klaganden avser "de faktiska kontrollkostnaderna", i den mening som avses i artikel 2.3 i direktivet, de kostnader som uppkommer i medlemsstaten som helhet, även om staten har delegerat befogenheten att ta ut avgifter till kommunala myndigheter.

43. Jag delar inte denna uppfattning. Enligt min mening bör denna bestämmelse läsas tillsammans med artiklarna 1.2 och 2.1 i direktivet. I artikel 1.2 föreskrivs att "[d]e avgifter... skall fastställas så att de täcker de kostnader som den *behöriga myndigheten* ådrar sig för

— löner, inbegripet sociala avgifter,

— administrativa kostnader, vilka får omfatta de nödvändiga utgifterna för vidareutbildning av kontrollpersonal

för att utföra de kontroller och inspektioner som avses i punkt 1". I artikel 2.1 i direktivet anges att "[m]edlemsstaterna skall, i syfte att finansiera de kontroller som utförs i enlighet med de direktiv som avses i artikel 1 av de *behöriga myndigheterna* och endast i detta syfte, säkerställa

uttag... av gemenskapsavgifter enligt de förfaranden som föreskrivs i bilagan...". [22]

44. Domstolen har dock redan förklarat att "varje medlemsstat är fri att fördela kompetensen på det nationella planet och att genomföra de gemenskapsrättsakter som inte är direkt tillämpliga medelst åtgärder som vidtas av de regionala eller lokala myndigheterna, förutsatt att denna kompetensfördelning möjliggör ett korrekt genomförande av gemenskapsrättsakterna i fråga". [23]

45. Av detta följer att när en medlemsstat har delegerat sina befogenheter att ta ut gemenskapsavgifter enligt artikel 2.3 i direktivet, är "den behöriga myndigheten" i den mening som avses i artiklarna 1.2 och 2.1 i direktivet den regionala eller lokala myndigheten. Enligt dessa bestämmelser är den geografiska nivå på vilken man skall bestämma de faktiska kontrollkostnader som uppkommer för de organ som genomför veterinärkontroller således den regionala eller lokala nivån och inte den nationella nivån.

46. Jag anser dessutom att själva begreppet "faktiska kontrollkostnader" talar mot den tolkning som klaganden föreslår. Om domstolen tillät att avgiftsbeloppet i det fall där medlemsstaten delegerar sina befogenheter till kommunala myndigheter skall beräknas på nationell nivå, skulle det nämligen endast kunna vara fråga om ett genomsnitt av de totala kostnaderna för alla organ som genomför veterinärkontroller på det nationella territoriet, och ingalunda om de kostnader som faktiskt har uppkommit för den behöriga myndigheten i fråga.

47. Mot bakgrund av det ovan sagda skall artikel 2.3 i direktivet tolkas så, att i det fall där medlemsstaten delegerar sin befogenhet att ta ut avgifter till kommunala myndigheter begreppet "faktiska kontrollkostnaderna" som nämns i denna bestämmelse avser de kostnader som faktiskt har uppkommit för de kommunala myndigheterna i fråga och inte de totala kostnader som uppkommit i medlemsstaten.

22 — Min kursivering.

23 — Ovannämnda målet Hansa Fleisch Ernst, punkt 23.

## Förslag till avgörande

48. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Bayerischer Verwaltungsgerichtshof på följande sätt:

1) Punkt 1 i kapitel I i bilagan rörande artikel 2.1 till rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansiering av hygienundersökningar och kontroller av färskt kött och fjäderfäkött, i dess lydelse enligt rådets direktiv 93/118/EG av den 22 december 1993, är inte tillräckligt klar och ovillkorlig för att en enskild inför de nationella domstolarna skall kunna åberopa en skyldighet att erlägga det standardbelopp som föreskrivs i nämnda bestämmelse — när medlemsstaten inte inom den föreskrivna tidsfristen har vidtagit åtgärder för införlivande — för att motsätta sig uttaget av en avgift som myndigheterna i en medlemsstat kräver av honom, i ett fall då avgiften är högre än det standardbelopp som anges i direktiv 93/118, förutsatt att den avgift som myndigheterna kräver inte överstiger de kostnader som faktiskt har uppkommit för de organ som genomför veterinärkontroller. I enlighet med punkt 4 b i bilagan rörande artikel 2.1 till direktiv 93/118 står det medlemsstaterna dessutom fritt att på detta sätt avvika från standardbeloppen utan att medlemsstaterna dessförinnan behöver visa att de uppfyller vissa villkor.

2) Artikel 2.3 i direktiv 85/73, i dess lydelse enligt direktiv 93/118, skall tolkas på så sätt att när en medlemsstat har delegerat sina befogenheter att ta ut avgifter till kommunala myndigheter avser begreppet "faktiska kontrollkostnader" som nämns i denna bestämmelse de kostnader som faktiskt har uppkommit för de kommunala myndigheterna i fråga och inte de totala kostnader som uppkommit i medlemsstaten.