for hele Fællesskabet før afsendelsen af varerne til andre medlemsstater. Fælles regler om afgifter af sundhedsmæssig art er forenelige med reglerne i traktaten på betingelse af, at afgifterne står i rimeligt forhold til de reelle omkostninger ved kontrollen.

2. Sundhedskontrol af varer indført fra tredjelande indgår i en anden faktisk og retlig sammenhæng end kontrollen med varer, der har deres oprindelse i Fællesskabet. Det er i denne sammenhæng i princippet ikke forbudt medlemsstaterne at opkræve afgifter af sundhedsmæssig art, dog på betingelse af, at der er et rimeligt forhold mellem størrelsen af disse afgifter og de reelle omkostninger ved kontrollen.

3. Det er i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 72/461 om veterinærpolitimæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet, at der ved indførsel af fersk kød fra tredjelande opkræves et gebyr til dækning af omkostningerne ved meddelelse af indførselstilladelse på grundlag af den nationale lovgivning om sundhedskontrol, forudsat, at der er et rimeligt forhold mellem det opkrævede gebyrs størrelse og omkostningerne i forbindelse med kontrollen.

   Retmæssigheden af et gebyr for sundhedskontrol af fersk kød indført fra tredjelande er ikke afhængig af, at det bevises, at der opkræves lignende gebyrer i alle Fællesskabets medlemsstater, hvis der er overensstemmelse mellem gebyrets størrelse og omkostningerne i forbindelse med kontrollen.

I sag 1/83

angående en anmodning, som Bayerisches Verwaltungsgericht, München, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG, München,

mod

Freistaat Bayern

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 72/461 af 12. december 1972 om veterinærpolitimæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet med henblik på opkrævning af et nationalt gebyr for meddelelse af indførselstilladelse,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene T. Koopmans, K. Bahlmann og Y. Galmot, dommerne P. Pescatore, G. Bosco, O. Due, U. Everling og C. Kakouris,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Artikel 20, stk. 2 i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179) foreskriver, at medmindre andet bestemmes i forordningen, eller Rådet træffer afvigende bestemmelse, er opkrævning af told eller afgifter med tilsvarende virkning og anvendelse af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt.

Rådets forordning nr. 2759/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for svinekød (EFT L 282, s. 1) indeholder i artikel 17, stk. 2, en bestemmelse med næsten samme ordlyd, som ligeledes fastsætter et forbud mod told eller afgifter med tilsvarende virkning og mod kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

De veterinærpolitimæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet behandles i Rådets direktiv 72/461 af 12. december 1972 (EFT af 31. 12. 1972, s. 73). Direktivet fastsætter en ordning, hvorefter kødet kontrolleres, når det afgår fra afsenderlandet. Artikel 11 i direktivet bestemmer, at indtil gennemførelsen af en fælles ordning om indførsel af fersk kød fra tredjelande, må de nationale bestemmelser, der gælder for fersk kød indført fra disse lande, ikke være mere gunstige end dem, der fremgår af direktivet.

Rådets direktiv 72/462 af 12. december 1972 om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk

kød fra tredjelande (EFT af 31. 12. 1972, s. 77) fastsætter i artiklerne 22-25 en fællesskabsprocedure til kontrol af kødets egnethed til menneskeføde. Hvad angår fristerne for gennemførelsen af direktivet, bestemmer artikel 32, stk. 2, at medlemsstaterne inden den 1. januar 1977 efterkommer de bestemmelser, der fastsætter en fællesskabsprocedure, som er foreskrevet i direktivet.

For at den fælles kontrolprocedure kan gennemføres, er det nødvendigt, at de kompetente myndigheder i Fællesskabet vedtager en række gennemførelsesforanstaltninger.

Således var den i artikel 3 i direktiv 72/462 omhandlede liste over tredjelande, hvorfra medlemsstaterne tillader indførsel, opstillet i Rådets beslutning 79/542 af 21. december 1976 (EFT L 146, s. 15); de veterinærpolitimæssige betingelser, som ifølge artikel 16 skulle være opfyldt ved indførsel af kød, var — specielt hvad angår Rumænien — fastsat i Kommissionens beslutning 82/132 af 4. februar 1982 (EFT L 60, s. 16); listen over de virksomheder, der er godkendt til indførsel af fersk kød til Fællesskabet, jfr. artikel 4, blev for så vidt angår Rumænien, opstillet i Kommissionens beslutning 83/218 af 22. april 1983 (EFT L 121, s. 23).

Før offentliggørelsen af disse foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 72/462, havde IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG, der har hjemsted i München, og som har specialiseret sig i indførsel til Forbundsrepublikken Tyskland af fersk svine- og oksekød hidrørende fra tredjelande, i december 1977 anmodet om en veterinærpolitimæssig tilladelse til indførsel af kød fra Rumænien i henhold til § 7, stk. 1, i den tyske anordning af 30. august 1972 om indførsel af klovdyr (Bundesgesetzblatt I, s. 1593), som senere ændret. Ifølge anordningens § 15, stk. 1, første afsnit, udstedes den veterinærpolitimæssige tilladelse, når der ikke er grund til at frygte udbrud eller spredning af epidemiske kvægsygdomme.

Ved afgørelse af 19. december 1977 meddelte det bayerske indenrigsministerium IFG tilladelse til at indføre 1 000 tons okse- og svinekød fra Rumænien. I medfør af den bayerske lov om omkostninger (Kostengesetz), som affattet ved bekendtgørelse af 25. Juni 1969 (GVBl., s. 165), senest ændret ved lov af 14. april 1980 (GVBl., s. 179) opkrævede de bayerske myndigheder et gebyr på 865 DM for de indførte varer.

Gebyret blev opkrævet under henvisning til følgende bestemmelser i omkostningsloven:

Artikel 1, stk. 1

De statslige myndigheder opkræver for arbejde, der udføres som led i udøvelsen af offentlig myndighed (embedshandlinger), omkostninger (gebyrer og udlæg) efter retningslinjerne i dette afsnit ...

Artikel 2, stk. 1

Den, som har foranlediget embedshandlingen, og i øvrigt den, i hvis interesse den foretages, er forpligtet til at betale omkostningerne derved ...

Artikel 6, stk. 1

Gebyrernes størrelse beregnes efter en liste over omkostninger ...

Artikel 8

Ved gebyrer, hvor der er fastsat en ramme for beløbets størrelse, skal den myndighed, der fastsætter gebyret, især tage hensyn til de pågældende myndig-

heders administrative udgifter i forbindelse med embedshandlingen, sagens betydning for parterne og de økonomiske forhold hos den, der skal betale omkostningerne.

IFG har anfægtet opkrævningen af gebyret med den begrundelse, at det udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, som er forbudt i henhold til artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 og artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 2759/75.

Freistaat Bayern har ikke bestridt, at det omtvistede gebyr udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, men mener, at det er berettiget i medfør af artikel 11 i direktiv 72/461 at opkræve det. Da der opkræves talrige afgifter i handelen inden for Fællesskabet, er det nødvendigt at opkræve det omtvistede gebyr for at undgå en forskelsbehandling af handelen inden for Fællesskabet.

Den 2. januar 1978 anlagde IFG sag ved Verwaltungsgericht München; sagen var rettet såvel mod det opkrævede gebyr som mod visse begrænsninger, der var indeholdt i indførselstilladelsen.

Verwaltungsgericht udskilte de øvrige stridspunkter og konstaterede med hensyn til gebyret for tilladelsen, at dette ved administrativ afgørelse af 24. juli 1980 var blevet nedsat til 100 DM, således at der nu kan er strid om dette beløb.

Ved kendelse afsagt af niende afdeling den 27. oktober 1982 besluttede Verwaltungsgericht i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at udsætte sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Er det i overensstemmelse med artikel 11 i Rådets direktiv 72/461 af 12. december 1972 om veterinærpolitimæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet at der opkræves et gebyr til dækning af omkostningerne ved meddelelse af indførselstilladelse på grundlag af §§ 7 og 15 i anordning om indførsel af klovdyr, som affattet ved bekendtgørelse af 30. august 1972, senest ændret ved anordning af 5. april 1976 (BGBl. I, s. 914)?

2. Hvis spørgsmål 1 besvares bekræftende: er retmæssigheden af dette gebyr afhængig af, at der opkræves lignende gebyrer i alle Fællesskabets medlemsstater i handelen med tredjelande?

Den af Verwaltungsgericht München afsagte kendelse er registreret på Domstolens justitskontor den 4. januar 1983.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 8. marts 1983 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack og Bernhard Jansen, den juridiske tjeneste, den 22. marts 1983 af IFG, sagsøgeren i hovedsagen, ved advokat Dietrich Ehle, Köln, den 30. marts 1983 af regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland ved advokat Jochim Sedemund, Köln, og den 7. april 1983 af Den italienske Republiks regering ved kontorchef i udenrigsministeriet Arnaldo Squillante, bistået af Avvocato dello Stato Sergio Laporta.

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

lertid anmodet regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland om skriftligt at besvare et spørgsmål; regeringen har efterkommet denne anmodning inden udløbet af den fastsatte frist.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Ifølge *sagsøgeren i hovedsagen* er det uforeneligt med forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told i artiklerne 17, stk. 2, i forordning nr. 2759/75, og 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 at opkræve et gebyr for meddelelsen af indførselstilladelse.

Et sådant gebyr kan ikke støttes på artikel 11 i direktiv 72/461. Denne bestemmelse finder ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, og den giver ikke bemyndigelse til at opkræve gebyrer af denne art. Direktiv 72/462 om indførsel af kød fra tredjelande kan heller ikke danne grundlag for det omtvistede gebyr. I øvrigt er det i strid med forbudet mod forskelsbehandling i fællesskabsretten at opkræve gebyret.

a) Det første spørgsmål

Et gebyr for meddelelse af en indførselstilladelse udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt i samhandelen med tredjelande i medfør af artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 2759/75 og artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68. Der kan kun gøres undtagelser fra dette forbud i tilfælde, hvor forordningerne selv træffer anden bestemmelse, eller hvor Rådet på forslag at Kommissionen med kvalificeret flertal træffer bestemmelse herom.

Hvad angår det første spørgsmål, der er forelagt Domstolen, er det kun nødvendigt at tage stilling til, om artikel 11 i direktiv 72/461 kan give hjemmel til opkrævningen af det omtvistede gebyr.

Retmæssigheden af at opkræve gebyret kan ikke bedømmes på grundlag af artikel 11 i direktiv 72/461: de sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande reguleres udelukkende af direktiv 72/462. Som følge af udløbet af den i direktivets artikel 32, stk. 2, fastsatte frist og den manglende gennemførelse, er direktivet i mellemtiden blevet umiddelbart anvendeligt. Domstolen har ganske vist i sin dom af 28. juni 1978 (Simmenthal, sag 70/77, Sml. 1978, s. 1453) været af den opfattelse, at visse bestemmelser i dette direktiv endnu ikke fandt anvendelse, da der ikke var truffet gennemførelsesforanstaltninger. Imidlertid kan fællesskabsmyndighedernes og de nationale myndigheders vedvarende passivitet ikke længere tolereres; af hensyn til ensartetheden og harmoniseringen inden for denne sektor, bør Domstolen erklære direktiv 72/462 for umiddelbart anvendeligt. Det må tages i betragtning, at direktivets artikel 32, stk. 3, klart træffer bestemmelse om ophævelse af de tidligere regler, uden at denne ophævelse gøres afhængig af positiv handling fra fællesskabsmyndighedernes eller medlemsstaternes side med henblik på gennemførelsen af nye bestemmelser.

Direktiv 72/462, der er det eneste, der finder anvendelse på området, indeholder på sin side ingen bestemmelser, der kan påberåbes til støtte for gebyrer for meddelelse af en indførselstilladelse.

Endvidere indeholder artikel 11 i direktiv 72/461, selv om den skulle finde anven-

delse, ingen udtrykkelig bemyndigelse til medlemstaterne til at opkræve gebyrer for meddelelse af indførselstilladelser i handelen med tredjelande. Det er heller ikke muligt indirekte at udlede en sådan ret heraf. Det i artikel 11 omhandlede forbud mod forskelsbehandling i handelen inden for Fællesskabet kan kun forstås således, at indtil gennemførelsen af en fælles ordning må de nationale bestemmelser, der gælder for indførsel af fersk okse- og svinekød fra tredjelande ikke være mere gunstige end dem, der gælder i handelen inden for Fællesskabet. Dette forbud mod forskelsbehandling berettiger ikke foranstaltninger, der ligger under tærsklen for, hvad der er gunstigt, eller som ikke findes i handelen inden for Fællesskabet.

Denne fortolkning af artikel 11 i direktiv 72/461 er ikke uforenelig med Domstolens dom af 22. januar 1980 (Wigei, sag 30/79, Sml. 1980, s. 151), der vedrører artikel 15 i Rådets direktiv 71/118 af 15. februar 1971 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med fersk fjerkrækød (EFT 1971 I, s. 97). Disse to bestemmelser er fundamentalt forskellige. Ifølge artikel 11 må de nationale bestemmelser, der gælder for indførsler fra tredjelande, ikke være »mere gunstige« end dem, der gælder for handelen inden for Fællesskabet, mens det i artikel 15 siges, at bestemmelserne »mindst« skal svare til direktivets. Der er en afgørende forskel mellem disse to bestemmelsers betydning og rækkevidde, idet artikel 15 i alt fald indirekte tillader forskelsbehandling i handelen med tredjelande.

Forbudet mod forskelsbehandling i artikel 11 i direktiv 71/461 påbyder ikke opkrævning af gebyrer for meddelelse af en indførselstilladelse. Handelen inden for Fællesskabet stilles ikke ringere ved, at der meddeles en tilladelse til indførsel af kød fra tredjelande, uden at der opkræves et gebyr herfor. Ifølge dommene i Wigei-sagen og Simmenthal-sagen har forbudet mod forskelsbehandling i denne sektor til formål at forhindre, at erhvervsdrivende, som bringer fersk kød hidrørende fra Fællesskabet på markedet, stilles ringere end de af deres konkurrenter, som importerer kød hidrørende fra tredjelande. Da der ikke er tale om en sådan forskelsbehandling, er der ingen begrundelse for at opkræve gebyrer i medfør af artikel 11 i direktiv 72/461.

Det første præjudicielle spørgsmål bør besvares således:

Artikel 11 i direktiv 72/461 giver ikke hjemmel til opkrævning af et gebyr til dækning af omkostningerne ved meddelelse af indførselstilladelse på grundlag af §§ 7 og 15 i anordning om indførsel af klovdyr, som affattet ved bekenedtgørelse af 30. august 1972, senest ændret ved anordning af 5. april 1976 om indførsel til Forbundsrepublikken Tyskland af fersk okse- og svinekød fra Rumænien.

b) Det andet spørgsmål

Hvis Domstolen skulle besvare det første spørgsmål bekræftende, bør den imidlertid gøre den principielle lovlighed af en sådan opkrævning af gebyr afhængig af, at der opkræves lignende gebyrer i alle medlemsstaterne i handelen med tredjelande.

Domstolen har i Simmenthal-dommen understreget, at forbudet mod afgifter

med tilsvarende virkning som told i handelen med tredjelande har til formål at gøre afgifterne ved Fællesskabets ydre grænser ensartede og at respektere de krav, som den fælles handelspolitik stiller. Ifølge denne praksis skal afgifterne have samme virkning i alle medlemsstaterne på samhandelen med tredjelande. Domstolen har altså gjort lovligheden af gebyrer i handelen med tredjelande afhængig af, at der opkræves lignende gebyrer i alle medlemsstaterne.

Kun hvis dette krav stilles, kan forvridning af konkurrencen og fordrejning af handelen inden for fællesmarkedet undgås.

Denne betragtningsmåde kan også begrundes med, at virksomheder og borgere ikke bør være de eneste, der lider under følgerne af, at fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne ikke har gennemført direktiv 72/462 inden for de fastsatte frister; i en sådan situation tilkommer det Domstolen at skabe de nødvendige forudsætninger for harmoniseringen.

Regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland har først gjort rede for den sammenhæng, hvori de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, må ses, hovedsagens opståen og de standpunkter, som parterne i hovedsagen har indtaget. Den har dernæst gjort gældende, at indførselstilladelser veterinærpolitimæssigt er i overensstemmelse med det grundlæggende princip om beskyttelse mod epidemiske kvægsygdomme. For at undgå denne fare er det nødvendigt hurtigst muligt at samle oplysninger om de planlagte indførsler, herunder om værdien af den sundhedskontrol, som udførselsstaten foretager. Hvad indførselsstaten angår, skal den kunne reagere, før produkterne er ankommet til grænsen; der skal ligeledes gives den mulighed for at knytte begrænsninger eller særlige betingelser til sine beslutninger om indførsel for at beskytte sig mod de risici, som indførslen medfører. Så længe der ikke findes nogen fællesskabsretlig kontrolordning, er det nødvendigt at gennemføre en forebyggende sundhedsundersøgelse i forbindelse med en formel procedure til udstedelse af tilladelse.

I handelen inden for Fællesskabet findes der en ensartet kontrolordning ved forsendelsen, der gør en forudgående indførselstilladelse overflødig. Anvendelsen af en sådan ordning forudsætter en høj grad af tillid til pålideligheden af de certifikater, der er udstedt i udførselsstaten. Denne tillid formodes at være velbegrundet inden for Fællesskabet; den kan imidlertid ikke på fællesskabsrettens nuværende stade overføres til forholdet til tredjelande, over for hvilke det er berettiget at stille strengere krav.

De omtvistede gebyrer dækker omkostningerne ved veterinærmyndighedernes behandling af anmodningen, indsamlingen af oplysninger om, hvorvidt der er sygdom i udførselsesregionen, og kontrol ved grænsen. Gebyrets størrelse er i overensstemmelse med princippet om dækning af omkostningerne.

Den omtvistede formelle procedure, hvorefter der skal udstedes en tilladelse, er under alle omstændigheder begrundet i henhold til EØF-traktatens artikel 36, selv om den måtte blive betegnet som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

Hvad angår hovedsagen, er det spørgsmål, der skal undersøges, alene, hvem der bør bære omkostningerne ved en administrativ foranstaltning, der er tilladt såvel efter national ret, som efter fælles-

skabsretten, og som er nødvendig for at beskytte sundheden.

a) Det første spørgsmål

Det, der skal afgøres, er, om artikel 11 i direktiv 72/461 finder anvendelse på hovedsagen; om den under hensyn til Domstolens praksis kan betragtes som en undtagelse fra det principielle forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told; om undtagelsen alene gælder gebyrer for undersøgelsen, eller om den også omfatter administrative gebyrer i forbindelse med de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af sundheden, der træffes af den kompetente veterinære myndighed, og om den omstændighed, at der ikke opkræves »lignende« gebyrer i handelen inden for Fællesskabet, udgør en ulovlig forskelsbehandling af indførslen fra tredjelande.

Anvendeligheden af direktiv 72/462

Direktiv 72/462 bestemmer, at der på fællesskabsplan skal indføres et ensartet kontrolsystem for indførsler fra tredjelande. Med indførelsen af denne fællesskabsordning bortfalder enhver begrundelse for anvendelse af særlige nationale bestemmelser, som artikel 11 i direktiv 72/461 indeholder hjemmel til at opretholde i en overgangsperiode. Ligeledes bestemmer artikel 32, stk. 3, i direktiv 72/462, at forskellige overgangsbestemmelser, som f.eks. artikel 11, ophæves ved indførelsen af fællesskabsproceduren.

Hvad angår artikel 32, stk. 2, i direktiv 72/462, må det fastslås, at de kompetente fællesskabsinstitutioner på det tidspunkt, hvor det omtvistede gebyr blev opkrævet, endnu ikke havde truffet en hel række nødvendige gennemførelsesforanstaltninger; det i direktivet omhandlede fælles kontrolsystem fandtes endnu ikke. Som følge heraf skulle de undtagelsesbestemmelser vedrørende handelen med tredjelande, der er fastsat som en overgangsforanstaltning i direktiverne vedrørende handelen inden for Fællesskabet, jfr. dommen i Simmenthal-sagen, fortsat anvendes, indtil fællesskabsordningen trådte i kraft, og de fandt ganske givet også anvendelse i december 1977.

Udtagelsen fra forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning

Artikel 11 i direktiv 72/461 indeholder ubestrideligt en undtagelse fra forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told ligesom den, der udtrykkeligt er blevet anerkendt af Domstolen i Simmenthal- og Wigei-dommene, for så vidt angår artikel 9 i Rådets direktiv 64/433 af 26. juni 1964 om sudhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT 1963-1964, s. 175) og artikel 15 i direktiv 71/118.

Forskellene i affattelsen af de tre bestemmelser er kun af ringe betydning. I Wigei-dommen har Domstolen på grundlag af den ensartede affattelse af artiklerne 15 og 9 anerkendt, at de har samme karakter af undtagelsesbestemmelser fra forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning; den samme fortolkning må følgelig gælde artikel 11.

Desuden har Domstolen i Simmenthal-dommen betegnet de tre bestemmelser — herunder artikel 11 — som særlige manifestationer af fællesskabsprincippet om forbud mod forskelsbehandling; de har det særlige formål som overgangsforanstaltninger at indføre en regel, der finder anvendelse på de nationale bestemmelser, der er forblevet i kraft, for at forhindre, at disse bestemmelser er mindre strenge eller mindre byrdefulde end den kontrolordning, der er fastsat i direktivet for handelen inden for Fællesskabet.

Såvel ordlyden af artikel 11 som det fælles formål, at sikre fællesskabspræferencen, fører til, at også de principper, Domstolen har opstillet i forbindelse med de andre direktiver, må anvendes på denne bestemmelse.

Den sundhedmæssige foranstaltnings art

Det fremgår af ordlyden af artikel 11 i direktiv 72/461, at lovligheden af et gebyr, der opkræves ved indførsel af fersk kød fra tredjelande, ikke kan afhænge af arten af den sundhedskontrol, for hvilken gebyret opkræves. Der kan især ikke sondres mellem, om der er tale om en administrativ proces eller en egentlig kontrol.

Artikel 11 angiver ikke nærmere de omhandlede nationale bestemmelsers art; den vedrører ifølge sin ordlyd enhver form for afgifter af indførsler fra tredjelande i forbindelse med sundhedskontrol ved indførslen.

I Simmenthal- og Wigei-dommene har Domstolen fremhævet den fællesskabsretlige regel, hvorefter de nationale bestemmelser, der gælder for produkter fra tredjelande, ikke må være mindre strenge eller mindre byrdefulde end den sundhedskontrolordning, der anvendes i samhandelen inden for Fællesskabet. Hvad angår de økonomiske byrder i forbindelse med indførslen, anvender Domstolen udtrykket »byrdefuld« uden at foretage sondringer med hensyn til arten af den sundhedskontrol, der ligger til grund for gebyret.

Det eneste, der er afgørende for lovligheden af det omtvistede gebyr, er, om det er lovligt at opkræve lignende gebyrer på fællesskabsniveau. I sin dom af 25. januar 1977 (Bauhuis, sag 46/76, Sml. 1977, s. 5) har Domstolen anerkendt, at gebyrer af denne art er lovlige, når der er tale om gebyrer til dækning af omkostninger, der opkræves i forbindelse med sundhedskontrol, som i henhold til en fællesskabsbestemmelse skal foretages før afsendelsen fra eksportlandet.

Domstolen foretager ingen sondring, hvad angår fastsættelsen af gebyrer, som det er tilladt at opkræve i handelen inden for Fællesskabet i forbindelse med sundhedskontrollen; den forlanger kun, at gebyrerne opkræves »i forbindelse med en sundhedskontrol«. Den indsamling og behandling af oplysninger om, hvorvidt der findes epidemier i visse regioner, som foretages som led i en procedure med indførselstilladelser, er en sundhedsmæssig kontrolforanstaltning, der er foreskrevet i fællesskabsretten af hensyn til beskyttelsen af sundheden, ligesom en sundhedskontrol af det kød, der er bestemt til forsendelse. Det er i dette tilfælde berettiget at opkræve et administrationsgebyr, der dækker de påløbne administrationsudgifter.

Meningen og formålet med artikel 11 er, som det fremgår af betragtningerne til direktivet, at hindre, at handelen inden for Fællesskabet stilles ringere end handelen med tredjelande og herigennem at sikre grundsætningen om fællesskabspræferencen. I betragtning af dette mål er det kun af betydning at sammenligne de samlede byrder i forbindelse med sundhedskontrollen, dels for handelen inden for Fællesskabet, dels ved indførsel, uden at tage hensyn til arten af de sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger, der fører til opkrævning af gebyrerne.

Sammenligneligheden af de afgifter, som det er tilladt at opkræve i handelen inden for Fællesskabet

Da det ifølge Domstolens praksis kun er berettiget at opkræve et nationalt gebyr for sundhedskontrol af kød fra tredjelande som en undtagelse fra forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told i tilfælde, hvor der er fare for forskelsbehandling af kød hidrørende fra medlemsstaterne, må det undersøges, om der opkræves lignende gebyrer i handelen inden for Fællesskabet.

Det fremgår af Domstolens praksis, at rækkevidden af begrebet »lighed« ikke kan begrænses således, at der kun er tale om lighed, hvis gebyrerne opkræves for den samme administrative foranstaltning eller handling. De byrder, der pålægges kød i handelen inden for Fællesskabet i form af udgifter ved forsendelselskontrollen, må sammenlignes med de byrder, der pålægges kød indført fra tredjelande, på grund af de gebyrer, der er opkrævet i forbindelse med indførselen.

Den sundhedskontrol, der foretages i handelen med tredjelande, kan — på fællesskabsrettens nuværende stade — normalt ikke foretages efter det forsendelseskontrolsystem, der er gældende inden for den harmoniserede del af handelen inden for Fællesskabet, og som lægger hovedparten af ansvaret for sundhedskontrollen på udførselsstaten. Dette system forudsætter en meget høj grad af gensidig tillid mellem sundhedsmyndighederne i de forskellige medlemsstater. En sådan grundsætning om gensidig tillid gælder ikke i forholdet til tredjelande; på dette plan påhviler ansvaret for sundhedskontrollen fremfor alt indførselslandet. De forskelle i sundhedskontrollens struktur, som disse forskelle i systemerne bevirker, er imidlertid ifølge Domstolen ingen hindring for, at gebyrerne kan sammenlignes.

I betragtning af forskellene mellem de systemer, der finder anvendelse, må »ligheden« mellem de gebyrer, der opkræves for sundhedskontrol i forbindelse med handelen inden for Fællesskabet, og de gebyrer, der opkræves i handelen med tredjelande, anerkendes, så snart der er tale om gebyrer for foranstaltninger truffet af sundhedsmyndighederne med det formål at beskytte sundheden. Den omstændighed, at der ikke anvendes indførselstilladelser i handelen inden for Fællesskabet, er ikke til hinder for, at et gebyr opkrævet for en indførselstilladelse i handelen med tredjelande kan være lovligt. Det gebyr, der opkræves for indførselstilladelsen, må sammenlignes med de byrder, der pålægges kød i handelen inden for Fællesskabet som følge af gebyrer, der opkræves for sundhedskontrol i afsenderlandet.

I den forbindelse kræves der ikke en nøjagtig overensstemmelse mellem de byrder, der påhviler henholdsvis handelen inden for Fællesskabet og handelen med tredjelande. Det fremgår af Bauhuis-dommen, at det i handelen inden for Fællesskabet er tilstrækkeligt, at de gebyrer, der opkræves i hver enkelt medlemsstat, fastsættes på grundlag af princippet om dækning af omkostningerne, og at de ikke overstiger udgifterne ved kontrolundersøgelserne, uden at de nødvendigvis behøver at falde sammen med disse.

I Wigei-dommen har Domstolen anført, at den sundhedskontrol, der foretages af kød hidrørende fra tredjelande, kan være mere byrdefuld end den kontrol, der foretages i handelen inden for Fællesskabet. Gebyrerne er imidlertid ikke længere omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen, hvis de klart overstiger omkostningerne ved kontrollen, eller hvis den sundhedskontrol, der foretages, står i åbenbart mis-

forhold til det mål, der forfølges. Proportionalitetsgrundsætningen og grundsætningen om dækning af omkostningerne angiver, hvad fællesskabsretten anerkender som overgrænse for gebyrer, der opkræves ved sundhedskontrol af kød indført fra tredjelande.

Der er intet, der tyder på, at det i hovedsagen omtvistede gebyr ligger over denne grænse.

Det første spørgsmål, der er forelagt Domstolen, bør besvares således:

Det er i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 72/461, at der opkræves et gebyr til dækning af omkostningerne ved meddelelse af indførselstilladelse på grundlag af de relevante veterinærpolitimæssige bestemmelser.

b) Det andet spørgsmål

Det er ikke i Simmenthal-dommen statueret, at et nationalt gebyr, der opkræves på et ikke-harmoniseret område på grundlag af overgangsbestemmelsen i artikel 11 i direktiv 72/461 kun er lovligt, hvis der opkræves lignende gebyrer i alle de andre medlemsstater; dommens henvisning til afgifter, der i sig selv har »samme virkning i alle medlemsstaterne på den pågældende handel med tredjelande« vedrører kun en harmoniseret gebyrordning. Der kan ikke heraf udledes noget om, under hvilke betingelser medlemsstaterne indtil harmoniseringen kan opretholde nationale gebyrordninger.

Lovligheden af, at der på nationalt plan fortsat opkræves gebyrer inden for det ikke-harmoniserede område, afhænger ifølge artikel 11 i direktiv 72/461 ikke af, om disse gebyrer gøres ensartede og harmoniseres, men udelukkende af meningen og formålet med undtagelsesbestemmelsen, som er at hindre en forskelsbehandling af kød, der er i handelen inden for Fællesskabet, og at sikre fællesskabspræferencen på dette område.

Forbudet mod forskelsbehandling kræver på ingen måde, at der opkræves et tilsvarende gebyr i alle medlemsstaterne; tværtimod kræver grundsætningen om fællesskabspræferencen, at medlemsstaterne opkræver gebyrer for indførsler fra tredjelande med henblik på at hindre en forskelsbehandling af kød, der er i handelen inden for Fællesskabet, i tilfælde, hvor det er lovligt at pålægge gebyrer for sundhedskontrollen.

Det eneste, der har betydning, er eksistensen af omkostninger, der belaster handelen inden for Fællesskabet, ikke den måde hvorpå andre medlemsstater i givet fald afværger den heraf følgende fare for begunstigelse af produkter hidrørende fra tredjelande. Hvis blot én medlemsstat i handelen inden for Fællesskabet opkræver gebyrer, der anerkendes at være lovlige, opstår der fare for, at kød, der er produceret i Fællesskabet, konkurrencemæssigt bliver stillet ringere og udsat for en forskelsbehandling.

Under hensyn til det fundamentale princip om fællesskabspræferencen er det ikke nødvendigt at påvise en konkret forskelsbehandling af kød, der er indført fra et tredjeland. De afgifter, der påhviler indførsler fra tredjelande, må sammenlignes med de afgifter, der er fastsat i de relevante fællesskabsdirektiver, og som lovligt kan opkræves i handelen inden for Fællesskabet.

Det andet spørgsmål bør besvares således:

Retmæssigheden af et gebyr, der opkræves for en indførselstilladelse på

grundlag af artikel 11 i direktiv 72/461, er ikke afhængig af, at der i samtlige Fællesskabets medlemsstater opkræves lignende gebyrer i samhandelen med tredjelande.

Den italienske Republiks regering har anført, at det i Domstolens praksis fastslåede princip om, at en eventuel forskelsbehandling af handelen inden for Fællesskabet må undgås, kan danne grundlag for en afgift af sundhedskontrol af produkter indført fra tredjelande. For så vidt som afgiften ikke afviger væsentligt fra omkostningerne ved den præsterede tjenesteydelse, er opkrævningen af den en foranstaltning, der er nødvendig for at undgå ugunstige vilkår for handelen inden for Fællesskabet.

Endvidere ville målet — nemlig at undgå, at vilkårene for samhandelen med tredjelande er gunstigere end vilkårene for samhandelen mellem medlemsstaterne — blive bragt i fare, hvis lovligheden af gebyret var afhængig af, at der blev opkrævet lignende gebyrer i alle medlemsstaterne. Så længe der ikke findes nogen fælles bestemmelser, må der tages hensyn til forskellene i de nationale ordninger. Det princip, at afgiften og omkostningerne ved tjenesteydelsen skal svare til hinanden, er på det nuværende stade det eneste kriterium, der kan sikre, at de betingelser, der gælder ved Fællesskabets ydre grænser, i det væsentlige er ens. Hvis man krævede, at der fandtes lignende afgifter i alle medlemsstaterne, ville dette medføre, at produkter hidrørende fra tredjelande ville kunne bringes ind i Fællesskabet og i omløb dér på gunstigere betingelser end dem, der gjaldt for produkter, der var i handelen inden for Fællesskabet. Det var ikke dette formål, som artikel 11 i direktiv 72/461 forfulgte.

Kommissionen er af den opfattelse, at den foreliggende sag bør give anledning til, at Domstolen uddyber sin praksis med hensyn til retmæssigheden af nationale afgifter ved indførsel af kød hidrørende fra tredjelande, og gør den ensartet.

Det fremgår bl.a. af denne opfattende praksis, at gebyrer, der opkræves af en medlemsstat for sundhedskontrol af indført kød, kan være lovlige under visse betingelser. I denne henseende er retspraksis dels vedrørende handelen inden for Fællesskabet — der på den ene side vedrører national kontrol og gebyrer, der opkræves ensidigt, og på den anden side gebyrer, der pålægges af en medlemsstat for harmoniseret sundhedskontrol på basis af fællesskabsretten eller en international overenskomst — dels vedrørende sundhedskontrol ved indførslen af produkter hidrørende fra tredjelande, ikke fri for at være tvetydig, ja endog selvmodsigende. Det er især de forskellige definitioner på begrebet afgifter med tilsvarende virkning som told, der giver anledning til problemer. For at overvinde de vanskeligheder, som følge heraf, må det også, for så vidt angår samhandelen med tredjelande, undersøges, om den fordel, der er forbundet med at indføre harmoniseret kontrol ved Fællesskabets ydre grænser, nemlig den samtidige afskaffelse af systematisk kontrol ved de indre grænser, ikke er tilstrækkelig væsentlig til, at den kan anses for en tjenesteydelse.

a) Det første spørgsmål

Hvad for det første angår retmæssigheden af kravet om en indførselstilladelse, må det fastslås, at direktiv 72/462 fastsætter en fælles kontrolprocedure, hvis gennemførelse forudsætter, at fællesskabsmyndighederne vedtager et vist antal gennemførelsesforanstaltninger. Det står fast, at på det tidspunkt, hvor de administrative forholdsregler, som er hovedsagens genstand, blev truffet, var adskillige væsentlige foranstaltninger endnu ikke blevet gennemført, således at direktivet ikke kunne anvendes. Følgelig var medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 72/461 sammenholdt med artikel 32, stk. 3, i direktiv 72/462 forpligtet til i samhandelen med tredjelande at foretage kontrol på grundlag af de nationale bestemmelser, som ikke måtte fastsætte betingelser, der var mere gunstige end for samhandelen inden for Fællesskabet.

Ud fra et fællesskabsretligt synspunkt kan der ikke rejses indvendinger mod de tyske bestemmelser, hvorefter der i 1977 forlangtes en tilladelse til indførsel af fersk okse- og svinekød hidrørende fra tredjelande.

Hvad angår retmæssigheden af det gebyr, der blev opkrævet for meddelelsen af indførselstilladelsen, fremgår det af Simmenthal- og Wigei-dommene, at undtagelser fra det forbud mod afgifter med tilsvarende virkning, der findes i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 og artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 2759/75, kan være berettigede, ikke blot på grundlag af visse bestemmelser i direktiv 72/462, der ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, men også på grundlag af artikel 11 i direktiv 72/461 sammenholdt med artikel 32, stk. 3, i direktiv 72/462. Ifølge Domstolens praksis er det tilladt at opkræve et gebyr, når formålet hermed er at undgå en forskelsbehandling af handelen inden for Fællesskabet, som er belagt med gebyrer for sundhedskontrol i afsenderlandet. Artikel 11 i direktiv 72/461, der bestemmer, at de nationale bestemmelser vedrørende indførsel fra tredjelande ikke må være mere gunstige end dem, der er fastsat for handelen inden for Fællesskabet, har samme rækkevidde som artikel 15 i direktiv 71/118, der kræver mindst tilsvarende bestemmelser. Domstolen har endvidere anført, at gebyrerne ikke må overstige de reelle omkostninger ved kontrollen og ikke må stå i åbenbart misforhold til det formål, der forfølges.

I Wigei-dommen har Domstolen anerkendt, at medlemsstaterne har en vis skønsmargen ved anvendelsen af disse kriterier. De kan kræve, at der udfærdiges et sundhedscertifikat ved afsendelsen, uden at de skal tage de gebyrer, der er opkrævet ved denne lejlighed, i betragtning ved beregningen af gebyrer for kontrollen ved indførslen. I forbindelse med en kontrolprocedure, der begynder med udstedelsen af en indførselstilladelse, er det tilladt allerede på dette stadium at opkræve et gebyr, hvis størrelse afhænger af omkostningerne ved den kontrol i forbindelse med indførslen, der senere skal foretages. Denne opkrævning af gebyrer allerede ved meddelelsen af tilladelsen betyder kun, at det tidspunkt, hvor de forfalder til betaling, rykkes frem. Det tilkommer den nationale ret at forvisse sig om, at selve indførslen ikke giver anledning til opkrævning af andre gebyrer, og at de

opkrævede gebyrer ikke er gunstigere end dem, der opkræves i samhandelen inden for Fællesskabet.

Det første spørgsmål bør besvares således:

Det var i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 72/561, at der i 1977 opkrævedes et gebyr til dækning af omkostningerne i forbindelse med den sundhedskontrol, der blev foretaget ved indførsel af fersk kød hidrørende fra tredjelande. Medlemsstaterne kunne i givet fald opkræve dette gebyr allerede ved meddelelsen af den indførselstilladelse, de krævede før afsendelsen af kødet, for så vidt som indførselstilladelsen var en integrerende del af det nationale kontrolsystem, og der ikke blev opkrævet yderligere gebyrer i forbindelse med indførslen.

b) Det andet spørgsmål

I henhold til artikel 11 i direktiv 72/461 sammenholdt med artikel 32, stk. 3, i direktiv 72/462 har medlemsstaterne ikke alene ret, men også pligt til at opkræve gebyrer til dækning af omkostningerne ved sundhedskontrol i forbindelse med indførsel af fersk kød fra tredjelande, når der også i samhandelen inden for Fællesskabet opkræves sådanne gebyrer. Det er den eneste måde, hvorpå princippet om fællesskabspræferencen fuldt ud kan få virkning.

Så længe der ikke findes et harmoniseret system, vil størrelsen af de gebyrer, der opkræves, nødvendigvis være forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Disse forskelle må tolereres, for så vidt som der i overensstemmelse med kravene i Wigei-dommen tages hensyn til proportionalitetsprincippet og princippet om, at gebyrerne ikke åbenbart må overstige omkostningerne ved kontrollen. En tiltagende anvendelse af direktiv 72/462 vil formindske disse ulemper.

Det andet spørgsmål bør besvares således:

Medlemsstaterne har på anvendelsesområdet for artikel 11 i direktiv 72/461 ikke blot ret, men også pligt til at opkræve gebyrer til dækning af omkostningerne ved sundhedskontrol, der foretages i forbindelse med indførslen af fersk kød fra tredjelande. Spørgsmålet om, hvorvidt alle medlemsstaterne faktisk opkræver sådanne gebyrer, er følgelig uden betydning.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 12. oktober 1983 har IFG, sagsøgeren i hovedsagen, ved advokat Volker Schiller, Köln, Forbundsrepublikken Tysklands regering ved advokat Dietmar Knopp, Köln, og Kommissionen ved Jansen og Sack afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen.

Sagsøgeren i hovedsagen har her især gjort gældende, at forbudet mod forskelsbehandling ikke kan begrunde det omtvistede gebyr. Der er tale om et gebyr for meddelelsen af en indførselstilladelse, og der findes intet lignende eller tilsvarende gebyr i samhandelen inden for Fællesskabet. Hvad angår proportionalitetsprincippet, må man tage hensyn til kumulationen af afgifter i handelen med tredjelande og tage alle de afgifter, der påhviler importen, i betragtning. Det omtvistede gebyr opkræves i den fælles interesse og kan ikke pålægges importørerne alene.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har især lagt vægt på, at de bestemmelser, som hovedsagen vedrører, udgør en overgangsordning, der alene har til formål at forhindre en forskelsbehandling af handelen inden for Fællesskabet. Det omtvistede gebyr er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og princippet om dækning af omkostningerne. I den systematiske sammenhæng, hvori direktiv 72/461 befinder sig, kan artikel 11 ikke fortolkes restriktivt. Der kan ikke tages hensyn til gebyrer, der opkræves i et tredjeland. Området er underlagt princippet om fællesskabspræferencen.

Kommissionen har anført, at forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told ifølge Domstolens praksis ikke er til hinder for opkrævning af gebyrer, som udgør et vederlag for en tjenesteydelse, og at der må trækkes en skillelinje mellem foranstaltninger, der træffes udelukkende i den fælles interesse, og foranstaltninger, der som i det foreliggende tilfælde udgør en tjenesteydelse, som specielt kommer indførte varer til gode.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. november 1983.

Præmisser

1 Ved kendelse af 27. oktober 1982, der er indgået til Domstolen den 4. januar 1983, har Bayerisches Verwaltungsgericht München i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 11 i Rådets direktiv 72/461 af 12. december 1972 om veterinærpolitimæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT af 31. 12. 1972, s. 73).

2 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at de bayerske myndigheder ved en afgørelse af 19. december 1977 havde meddelt sagsøgeren i hovedsagen en veterinærpolitimæssig tilladelse til indførsel af et parti på 1 000 tons okse- og svinekød fra Rumænien, og at myndighederne i denne forbindelse i medfør af bayersk lovgivning havde opkrævet et gebyr på 865 DM for hele partiet. Dette gebyr er nu nedsat til 100 DM, det beløb, der nu anfægtes ved den nationale ret.

3 Indførslen fandt sted på et tidspunkt, hvor Rådets direktiv 72/462 af 12. december 1972 om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande (EFT af 31. 12. 1972, s. 77) endnu ikke var bragt i anvendelse af

medlemsstaterne, da Fællesskabet ikke havde truffet de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger.

4 De bayerske myndigheder var af den opfattelse, at den relevante bestemmelse under disse omstændigheder var artikel 11 i direktiv 72/461, som bestemmer, at:

»indtil gennemførelsen af en fælles ordning om indførsel af fersk kød fra tredjelande, må de nationale bestemmelser, der gælder for fersk kød indført fra disse lande, ikke være mere gunstige end dem, der fremgår af dette direktiv«.

Myndighederne anførte, at så længe der ikke fandtes et fælles kontrolsystem ved indførsel fra tredjelande, tilkom det de nationale forvaltninger at sørge for, at den nødvendige sundhedskontrol blev foretaget på en sådan måde, at disse varer ikke fik en gunstigere behandling end varer i handelen inden for Fællesskabet.

5 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at artikel 11 i direktiv 72/461 ikke længere finder anvendelse, da fristen for gennemførelse af direktiv 72/462 er udløbet, og at dette direktiv, da det ikke er blevet forskriftsmæssigt gennemført, må være umiddelbart anvendeligt. Sagsøgeren anfører videre, at selv hvis det forudsættes, at artikel 11 i direktiv 72/461 finder anvendelse, er sagsøgerens opfattelse ikke i strid med dommen af 22. januar 1980 (Wigei, sag 30/79, Sml. 1980, s. 151), hvori Domstolen har anerkendt lovligheden af at opkræve et gebyr for sundhedskontrol af fersk fjerkrækød indført fra tredjelande i medfør af artikel 15 i Rådets direktiv 71/118 af 15. februar 1971 (EFT 1971 I, s. 97). Denne bestemmelse, som lyder således:

»Indtil fællesskabsbestemmelserne for indførsel af fersk fjerkrækød fra tredjelande træder i kraft, anvender medlemsstaterne over for denne indførsel bestemmelser, der mindst svarer til de, der følger af dette direktiv«,

adskiller sig nemlig ved sin affattelse fra artikel 11 i direktiv 72/461.

6 Sagsøgeren i hovedsagen har endvidere anført, at der ikke i det foreliggende tilfælde er tale om et egentligt gebyr for sundhedskontrollen, men om et

administrationsgebyr for indførselstilladelsen. Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at det — i modsætning til, hvad Domstolen har krævet i dom af 28. juni 1978 (Simmenthal, sag 70/77, Sml. 1978, s. 1453, præmis 27) — ikke er godtgjort, at der opkræves lignende gebyrer i alle medlemsstaterne.

7 Bayerisches Verwaltungsgericht München fandt, at det i betragtning af det store antal sager, der rejses om afgifter af denne art, var ønskeligt, at Domstolen traf afgørelse om de principper, der finder anvendelse på området. Med henblik herpå har den forelagt Domstolen to spørgsmål, der lyder således:

1. Er det i overensstemmelse med artikel 11 i Rådets direktiv 72/461 af 12. december 1972 om veterinærmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet, at der opkræves et gebyr af omkostningerne ved meddelelse af indførselstilladelse på grundlag af §§ 7 og 15 i anordning om indførsel af klovdyr, som affattet ved bekendtgørelse af 30. august 1972, senest ændret ved anordning af 5. april 1976 (BGBl. I, s. 914)?

2. Hvis spørgsmål 1 besvares bekræftende: er retmæssigheden af dette gebyr afhængig af, at der opkræves lignende gebyrer i alle Fællesskabets medlemsstater i handelen med tredjelande?

8 Det bemærkes, at afgifter for sundhedskontrol, der af en medlemsstat pålægges produkter indført fra andre medlemsstater, i henhold til Domstolens faste praksis i princippet må betegnes som afgifter med tilsvarende virkning som told, hvorfor de er forbudt som følge af den hindring, som opkrævningen af dem udgør i handelen inden for Fællesskabet (jfr. i denne forbindelse især følgende domme: dom af 14. 12. 1972, Marimex, sag 29/72, Sml. 1972, s. 343; dom af 11. 10. 1973, Rewe, sag 39/73, Sml. 1973, s. 1039; dom af 31. 5. 1979, Denkavit Loire, sag 132/78, Sml. 1979, s. 1923; dom af 7. 4. 1981, United Foods, sag 132/80, Sml. 1981, s. 995).

9 Domstolen har imidlertid også statueret, at begrundelsen for forbudet falder bort, når afgifter af sundhedsmæssig art har hjemmel i fællesskabsbestemmelser, der er udstedt af hensyn til de frie varebevægelser, navnlig med henblik på at gøre det muligt at foretage sundhedskontrol i oprindelsesstaten

med virkning for hele Fællesskabet før afsendelsen af varerne til andre medlemsstater. Domstolen har i dette tilfælde anerkendt, at fælles regler om afgifter af sundhedsmæssig art er forenelige med reglerne i traktaten på betingelse af, at afgifterne står i rimeligt forhold til de reelle omkostninger ved kontrollen (dom af 25. 1. 1977, Bauhuis, sag 46/76, Sml. 1977, s. 5; se også dom af 12. 7. 1977, Kommissionen mod Nederlandene, sag 89/76, Sml. 1977, s. 1355).

10 Endelig har Domstolen statueret, at sundhedskontrol af varer indført fra tredjelande indgår i en anden faktisk og retlig sammenhæng end kontrollen med varer, der har deres oprindelse i Fællesskabet, og at det i denne sammenhæng i princippet ikke er forbudt medlemsstaterne at opkræve afgifter af sundhedsmæssig art, dog på betingelse af, at der er et rimeligt forhold mellem størrelsen af disse afgifter og de reelle omkostninger ved kontrollen (jfr. følgende domme: dom af 28. 6. 1978, Simmenthal, sag 70/77, Sml. 1978, s. 1453; dom af 5. 7. 1978, Ludwig, sag 138/77, Sml. 1978, s. 1645; dom af 22. 1. 1980, Wigei, sag 30/79, Sml. 1980, s. 151; dom af 22. 3. 1983, Leonelli, sag 88/82, Sml. 1983, s. 1061).

11 De stillede spørgsmål må undersøges på baggrund af disse kriterier.

Det første spørgsmål

12 I sit første spørgsmål har Bayerisches Verwaltungsgericht München med rette anskuet problemet ud fra artikel 11 i direktiv 72/461. Det er nemlig ubestrideligt, at direktiv 72/462 om sundhedskontrol ved indførsler fra tredjelande endnu ikke var fuldt ud anvendeligt på tidspunktet for de omtvistede kendsgerninger, da fællesskabsinstitutionerne ikke i rette tid havde truffet de gennemførelsesforanstaltninger, der var nødvendige for at sætte det i kraft. I mellemtiden gjaldt artikel 11 i direktiv 72/461, som var blevet indført netop af hensyn til en sådan situation. Denne artikel henviser, for så vidt angår sundhedskontrol af kød hidrørende fra tredjelande, til de nationale sundhedsbestemmelser, dog med det forbehold, at disse ikke må være mere gunstige end dem, der er fastsat i direktivet for handelen inden for Fællesskabet.

13 Under hensyntagen til de kriterier, der er opstillet i den ovenfor omtalte retspraksis, må denne bestemmelse fortolkes således, at den bemyndiger medlemsstaterne til ved indførsler fra tredjelande at opkræve de gebyrer, der er fastsat i deres respektive nationale lovgivninger, på to betingelser. For det første må disse afgifter ikke være mere gunstige end dem, der opkræves i handelen inden for Fællesskabet, når kontrollen gennemføres i afsenderlandet. For det andet skal gebyrerne stå i rimeligt forhold til omkostningerne ved gennemførelsen af kontrollen. Det bemærkes, at det kun er den sidste betingelse, der giver anledning til tvistigheder i den foreliggende sag.

14 Den modsætning, som sagsøgerne i hovedsagen har villet opstille mellem artikel 11 i direktiv 72/461 og artikel 15 i direktiv 71/118, som Domstolen har beskæftiget sig med i Wigei-dommen af 22. januar 1980, har ingen betydning for besvarelsen af det forelagte spørgsmål i betragtning af, at de to bestemmelser forfølger samme formål, nemlig at undgå, at produkter indført fra tredjelande får en mere gunstig behandling af sundhedsmyndighederne end produkter, der har deres oprindelse i Fællesskabet.

15 Det af sagsøgeren i hovedsagen fremsatte anbringende om, at det opkrævede gebyr ikke er en afgift af sundhedsmæssig art i egentlig forstand, men et almindeligt administrativt gebyr, kan heller ikke lægges til grund.

16 Under forhandlingerne for Domstolen har regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland nemlig ubestridt anført, at det opkrævede gebyr er begrundet i, at myndighederne for at lette indførslerne løbende må foretage undersøgelser og indsamle oplysninger om sundhedstilstanden i de lande, som de pågældende varer hidrører fra. Opkrævningen af den omtvistede afgift har derfor kun til formål at vælte disse omkostninger over på virksomhederne på det tidspunkt, hvor indførselstilladelsen meddeles.

17 Da artikel 11 i direktiv 72/461 indeholder en generel henvisning til »de nationale bestemmelser«, der gælder for importeret fersk kød, kan man ikke forhindre en medlemsstat i at vælte ikke blot de omkostninger, der specielt vedrører kontrollen af de pågældende varer, over på importøren, men også

de administrative udgifter, der er forbundet med sundhedskontrolordningen som sådan. Dette kan ske enten ved udleveringen af indførselsdokumenterne eller ved selve indførslen.

18 Den eneste begrænsning, der i denne henseende opstilles af fællesskabsretten, består i, at der skal være et rimeligt forhold mellem størrelsen af den opkrævede afgift og omkostningerne i forbindelse med kontrollen. Dette er et faktisk spørgsmål, som den nationale ret skal tage stilling til.

19 Det første spørgsmål må derfor besvares således, at det er i overensstemmelse med artikel 11 i Rådets direktiv 72/461 af 12. december 1972 om veterinærpolitimæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet, at der ved indførsel af fersk kød fra tredjelande opkræves et gebyr til dækning af omkostningerne ved meddelelse af indførselstilladelse på grundlag af den nationale lovgivning om sundhedskontrol, forudsat, at der er et rimeligt forhold mellem det opkrævede gebyrs størrelse og omkostningerne i forbindelse med kontrollen.

Det andet spørgsmål

20 Det fremgår af det hidtil anførte, at svaret på det andet spørgsmål skal sætte den nationale ret i stand til at tage stilling til et argument, som sagsøgeren i hovedsagen støtter på visse afsnit i præmisserne til Simmenthaldommen af 28. januar 1978 (præmis 27, jfr. ovenfor).

21 Domstolen anerkendte i denne dom, at medlemsstaterne på visse betingelser kan opkræve gebyrer for sundhedskontrol ved indførsel fra tredjelande, men bemærkede dog, at opkrævning af sådanne gebyrer må begrænses for at undgå forvridning af konkurrencen og omlægninger i samhandelen inden for fællesmarkedet. Sådanne virkninger undgås, hvis gebyrerne for sundhedskontrollen ikke overstiger de faktiske udgifter ved den pågældende kontrol. Det kan derfor ikke udledes af disse betragtninger, at opkrævningen af gebyrer

for sundhedskontrol af produkter indført fra tredjelande afhænger af, at det godtgøres, at alle de andre medlemsstater opkræver de samme eller lignende afgifter.

22 Det andet spørgsmål må derfor besvares således, at retmæssigheden af et gebyr for sundhedskontrol af fersk kød indført fra tredjelande ikke er afhængig af, at det bevises, at der opkræves lignende gebyrer i alle de andre medlemsstater i Fællesskabet, hvis der er overensstemmelse mellem gebyrets størrelse og omkostningerne i forbindelse med kontrollen.

Sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering, Den italienske Republiks regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Bayerisches Verwaltungsgericht München ved kendelse af 27. oktober 1982, for ret:

Det er i overensstemmelse med artikel 11 i Rådets direktiv 72/461 af 12. december 1972 om veterinærpolitimæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet, at der ved indførsel af fersk kød fra tredjelande opkræves et gebyr til dækning af omkostningerne ved meddelelse af indførselstilladelse på grundlag af den nationale lovgivning om sundhedskontrol, forudsat, at der er et rimeligt forhold mellem det opkrævede gebyrs størrelse og omkostningerne i forbindelse med kontrollen.

Retmæssigheden af et gebyr for sundhedskontrol af fersk kød indført fra tredjelande er ikke afhængig af, at det bevises, at der opkræves lignende gebyrer i alle Fællesskabets medlemsstater, hvis der er overensstemmelse mellem gebyrets størrelse og omkostningerne i forbindelse med kontrollen.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore Bosco Due Everling Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 31. januar 1984.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

J. Mertens de Wilmars

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 29. NOVEMBER 1983 [1]

Høje Domstol

1. Domstolen skal nu for fjerde gang tage stilling til, hvorvidt opkrævning af nationale afgifter for veterinærpolitimæssig kontrol af indførsler fra tredjelande er forenelig med fællesskabsretten. Dette problem er allerede blevet behandlet i dommene af 28. juni 1978 (sag 70/77, Simmenthal, Sml. 1978, s. 1453), 22. januar 1980 (sag 30/79, Wigei, Sml. 1980, s. 151) og af 22. marts 1983 (sag 88/82, Leonelli, Sml. 1983, s. 1061).

De faktiske omstændigheder: Ved afgørelse af 19. december 1977 meddelte det bayerske indenrigsministerium i henhold til de tyske regler om indførsel af klovdyr firmaet IFG (Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mgH & Co. KG), der har hjemsted i München, veterinærpolitimæssig tilladelse til med visse begrænsninger at indføre 1 000 tons okse- og svinekød fra Rumænien. I henhold til de bayerske regler om admi-

1 — Oversat fra italiensk.