DOMSTOLENS DOM
AF 5. JULI 1978 [1]

Firma Hermann Ludwig mod Freie und Hansestadt Hamburg (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht)

Sag 138/77

Sammendrag

Fælles landbrugspolitik — tilnærmelse af lovgivninger vedrørende veterinærpoliti — indførsler fra tredjelande — sundhedskontrol — gebyrer — direktiv nr. 72/462 — analog anvendelse — utilstedelighed

(Rådets direktiv nr. 72/462, art. 12, 23, 24 og 26)

Rådets direktiv nr. 72/462, der pålægger medlemsstaterne at gennemføre sundhedskontrol ved indførslen af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande, og pålægger de erhvervsdrivende de hermed forbundne omkostninger, kan ikke anvendes analogt på indførslen af andre produkter (i det foreliggende tilfælde kødkonserves).

I sag 138/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Bundesverwaltungsgericht er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

FIRMA HERMANN LUDWIG

og

FREIE UND HANSESTADT HAMBURG

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser i Rådets direktiv nr. 72/462/EØF af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.), s. 77; org.ref. JO L 302 af 31. 12. 1972, s. 28) om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande,

afsiger

1 — Processprog: Tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og A. Touffait,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, som er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen verdrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 (I), s. 179; org.ref. JO L 148 af 28. 6. 1968, s. 24), omfatter ifølge artikel 1 blandt andet tilberedt og konserveret oksekød, der henhører under position 16.02 B III b) 1 i den fælles toldtarif. Forordningens artikel 20, stk. 2, forbyder medlemsstaterne at opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told ved indførslen af disse varer fra tredjelande, og forbudet er affattet således:

»Medmindre andet bestemmes i denne forordning, eller Rådet på forslag af Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, træffer afvigende bestemmelse, er følgende forbudt:

— opkrævning af told eller afgifter med tilsvarende virkning

(Skal formentlig være: opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told. O.a.)

— anvendelse af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning, dog med forbehold af bestemmelserne i protokollen vedrørende storhertugdømmet Luxembourg.«

I juni 1974 indførte transportfirmaet H. Ludwig, der er sagsøger i hovedsagen, 14 400 kg ungarsk oksegullasch i dåser til Forbundsrepublikken Tyskland, ledsaget af en attest fra den statslige ungarske veterinærmyndighed. Det indførte parti blev i henhold til tysk lovgivning underkastet en sundhedskontrol, hvilket medførte, at sundhedsmyndighederne i Hamburg — sagsøgte i hovedsagen — opkrævede et gebyr på 576,00 DM.

Sagsøger i hovedsagen, der mener, at det drejer sig om en afgift med tilsvarende virkning som told, hvis opkrævning er forbudt ved den ovenfor citerede artikel 20, stk. 2, har anlagt sag om tilbagebetaling af det erlagte beløb ved de kompetente retter i Forbundsrepublikken.

Verwaltungsgericht Hamburg har ved dom af 10. april 1975 forkastet søgsmålet med den begrundelse, at bestemmelserne i de tyske love og forordninger, der ligger til grund for opkrævningen af gebyret (Fleischbeschaugesetz (lov om kødkontrol) og Auslandfleischbeschaugebühren-Verordnung (forordning om gebyr for kontrollen med udenlandsk kød)), under hensyn til artikel 26 i direktiv nr. 72/462 af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.), s. 77; org.ref. JO L 302 af 31. 12. 1972) om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande, er forenelige med fællesskabsretten. Dette direktiv, der foreskriver sundhedskontrol for det kvæg og kød, som det udtrykkeligt omfatter, og blandt andet i artikel 26 indeholder hjemmel for medlemsstaternes opkrævning af gebyrer for denne kontrol, omfatter utvivlsomt ikke indførsel af konserveret kød, men skal, især hvad angår artiklerne 24 og 26, anvendes analogt i det foreliggende tilfælde. I modsat fald vil importører, der indfører tilberedte kødprodukter fra tredjelande, blive stillet ufordelagtigt i forhold til importører, der indfører fersk kød og tilbereder dette på det nationale område.

Sagsøger i hovedsagen har ved revisionsanke indbragt tvisten for Bundesverwaltungsgericht, der ved kendelse af 16. september 1977 har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og artiklerne 23, 24 og 26 i Rådets direktiv nr. 72/462/EØF af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.), s. 77; org.ref. JO L 302, s. 28) anvendes analogt på indførsel af tilberedt kød, således at medlemsstaterne er berettiget eller forpligtet til at gennemføre sundhedskontrol og kan opkræve gebyrer for en sådan kontrol?«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 16. november 1977. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af sagsøger i hovedsagen, af sagsøgte i hovedsagen og af Kommissionen. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol

Indlæg fra sagsøger i hovedsagen

Sagsøger i hovedsagen anfører — efter at have bemærket, at det indførte kødkonserves, der stammer fra Ungarn, har været underkastet en veterinærkontrol i dette land, der yder fuld garanti og giver ret til en licens — at det forelagte spørgsmål indebærer to aspekter. Det drejer sig om at få oplyst, dels om medlemsstaterne ved analog anvendelse af bestemmelserne i direktiv nr. 72/462 er berettigede eller forpligtede til at gennemføre sundhedskontrol, dels om de kan opkræve gebyr for en sådan kontrol.

Det første af disse underspørgsmål skal under hensyn til traktatens artikel 36 besvares bekræftende. Derimod forholder det sig anderledes med problemet vedrørende de omkostninger, der er forbundet med nævnte kontrol.

Artikel 17, stk. 2, i Rådets forordning nr. 121/67 om den fælles markedsordning for svinekød (EFT 1967, s. 42;

org.ref. JO af 19. 6. 1967, s. 2283) og artikel 20, stk. 2, i Rådets forordning nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179; org.ref. JO L 148 af 28. 6. 1968, s. 24), der begge ifølge deres artikel 1 gælder for konserveret kød, forbyder medlemsstaterne i samhandelen med tredjelande at opkræve told eller afgifter med tilsvarende virkning, medmindre andet bestemmes i disse forordninger, eller Rådet på forslag af Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, træffer afvigende bestemmelse.

Skønt afgifter med tilsvarende virkning som told principielt er forbudt, har Rådet afveget fra dette forbud i artiklerne 12, 23, 24 og 26 i direktiv nr. 72/462, for så vidt angår den ved direktivet foreskrevne sundhedskontrol. Spørgsmålet fra Bundesverwaltungsgericht tilsigter at få oplyst, om den i artiklerne 12, 23, 24 og 26 indeholdte hjemmel til opkrævning af gebyrer ved analogi kan udstrækkes til en sundhedskontrol med kød — især konserveret — der ikke udtrykkeligt er foreskrevet i direktivet.

Sagsøger i hovedsagen hævder, at både affattelsen af direktivet og lovgivers vilje forbyder analog anvendelse af de citerede bestemmelser på konserves. Direktivets overskrift nævner indførsel af fersk kød, hvilket artikel 2, litra o) definerer som »kød, der ikke har været underkastet nogen behandling, som skal sikre dets holdbarhed«. Da forordningerne nr. 121/67 og 805/68 om de ovennævnte markedsordninger omfatter konserveret kød, havde det været let for lovgiver også at lade direktiv nr. 72/462 omfatte konserves, hvilket lovgiver netop ikke har gjort. Desuden indeholder bilag B til dette direktiv vedrørende slagterier, emballering af opskåret fersk kød osv. ingen bestemmelse vedrørende indretningen af konservesfabrikker og konserveringen af kød.

En analog anvendelse er ligeledes udelukket, fordi princippet om frie varebevægelser udgør et af de grundlæggende principper i EØF-traktaten og kun kan fraviges ved en undtagelse, der i øvrigt skal fortolkes restriktivt (jf. Domstolens dom af 12. 2. 1974, sag 152/73, *Sotgiu*, Sml. 1974, s. 153; Domstolens dom af 21. 6. 1974, sag 2/74, *Reyners*, Sml. 1974, s. 631).

Indlæg fra sagsøgte i hovedsagen

Ifølge sagsøgte i hovedsagen er det spørgsmål, som er forelagt Domstolen, af særlig betydning for delstaterne og kommunerne, eftersom håndhævelsen af forbundslovene om sundhedskontrol ved indførsel ifølge forfatningens artikel 83 henhører under delstaternes og kommunernes kompetence. Sagsøgte i hovedsagen anfører, at delstaternes økonomiske selvstyre vil blive bragt i fare, hvis Domstolen finder, at det omtvistede gebyr er uforeneligt med fællesskabsretten, og ifølge sagsøgte i hovedsagen har Bundesverwaltungsgericht forbeholdt sig at forelægge det spørgsmål for Bundesverfassungsgericht, om artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 er forenelig med den tyske forfatning.

Sagsøgte i hovedsagen anfører, at det svar, der skal gives på det forelagte spørgsmål, skal vurderes under to adskilte synsvinkler:

A — Sagsøgte i hovedsagen undersøger først, om de gebyrer, der opkræves for sundhedskontrol ved indførsel af konserves hidrørende fra tredjelande, også kan kvalificeres som afgifter med tilsvarende virkning som told, og foreslår, at dette spørgsmål besvares benægtende;

B — sagsøgte i hovedsagen undersøger derefter, for det tilfælde at disse gebyrer skulle blive kvalificeret som afgifter med tilsvarende virkning som told, om de ikke er berettigede, fordi de nyder godt

af den i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 nævnte fritagelse for forbudet.

A — Udgør de omtvistede gebyrer afgifter med tilsvarende virkning som told?

Ifølge sagsøgte i hovedsagen har Bundesverwaltungsgericht i overensstemmelse med Domstolens praksis anerkendt, at selv om gebyrer for sundhedskontrol ved indførsel af kød hidrørende fra tredjelande udgør afgifter med tilsvarende virkning som told, forholder det sig, ifølge Domstolens praksis, anderledes i tre tilfælde, nemlig:

— hvis gebyret udgør betaling for en tjenesteydelse, der faktisk er udført for importøren;

— eller hvis gebyret er led i en almindelig gebyrordning, der anvendes systematisk efter ens kriterier på indenlandske og indførte varer;

— eller endelig, hvis gebyret opkræves for en sundhedskontrol, der er foreskrevet i en fællesskabsretlig bestemmelse.

Selv om Bundesverwaltungsgericht, for så vidt angår de omtvistede gebyrer, allerede har afvist, at der skulle foreligge et af de to førstnævnte tilfælde, og selv om spørgsmålet fra Bundesverwaltungsgericht i det væsentlige vedrører det tredje tilfælde, finder sagsøgte i hovedsagen det dog påkrævet at fremsætte bemærkninger til hver af de tre nævnte muligheder.

I — Betaling for en faktisk udført tjenesteydelse

Bundesverwaltungsgericht's opfattelse, hvorefter sundhedskontrol ikke udføres i importørens interesse men i den offentlige interesse, er forkert, fordi den er udtrykt i for absolutte vendinger. Det kan ikke bestrides, at kontrollen gennemføres, i det mindste også, i importørens egen interesse.

II — Gebyrer, der er led i en almindelig national gebyrordning

Ifølge sagsøgte i hovedsagen har Bundesverwaltungsgericht ved at fastslå, at en økonomisk byrde, der rammer den indførte vare, kun udgør en almindelig national afgiftsordning, i det omfang den opkræves på samme produktionstrin som det, på hvilket den opkræves for indenlandske varer, misforstået betydningen af Domstolens dom af 5. februar 1976 i sag 87/75 (*Bresciani*, Sml. 1976, s. 129), hvis præmis nr. elleve lyder således:

— »dersom disse afgifter og den afgift, der her er tale om, hverken opkræves efter identiske kriterier eller på samme produktionstrin . . .«

Det følger af en modsætningsslutning fra denne præmis, at det gebyr, der opkræves ved indførslen, er led i en national gebyrordning, hvis afgifterne opkræves *enten* efter identiske kriterier *eller* på samme produktionstrin. Den nationale ret har også overdrevet rækkevidden af kravet om afgiftsmæssig lighed for indenlandske og indførte varer, idet den har sammenblandet begreberne lighed og identitet og krævet, at beregningsgrundlagene for afgiften skal være identiske for indførte og indenlandske varer. En sådan fortolkning er i strid med lighedsprincippet, hvorom Domstolen i sin dom af 19. oktober 1977, forenede sager 117/76 og 16/77, (Ruckdeschel og Diamalt, Sml. s. 1753) har fastslået, at det er et uskrevet princip i fællesskabsretten, at fundamentalt ensartede situationer ikke vilkårligt må behandles forskelligt, men også at fundamentalt forskellige situationer ikke vilkårligt må behandles ens.

Hvis det imidlertid opstilles som betingelse for, at de omtvistede gebyrer for sundhedskontrol kan anses for at være led i en almindelig national gebyrordning, at kontrollen med konservesfabrikationen i en medlemsstat og kontrollen med indført dåsekonserves skal ske på

samme trin, behandler man fundamentalt forskellige situationer ens.

III — Gebyrer, der er foreskrevet i fællesskabsretten

1. Ifølge sagsøgte i hovedsagen følger det af dommene i sagen *Bauhuis* (Domstolens dom af 25. 1. 1977, sag 46/76, Sml. 1977, s. 5) og i sagen *Kommissionen mod Nederlandene* (Domstolens dom af 12. 7. 1977, sag 89/76, Sml. 1977, s. 1355), at gebyrer, der opkræves for kontrol, som er foreskrevet i fællesskabsretten, ikke udgør afgifter med tilsvarende virkning som told, i det omfang de ikke overstiger de faktiske kontrolomkostninger. De omtvistede gebyrer, der er fastsat efter princippet om dækning af omkostningerne, opfylder dette kriterium.

2. Under hensyn til den omstændighed, at der på tidspunktet for den pågældende indførsel ikke eksisterede nogen særlig fællesskabsordning med sundhedskontrol for indførsel af tilberedt kød hidrørende fra tredjelande, rejser der sig det spørgsmål, om ikke dette retlige tomrum skal udfyldes ved en analog anvendelse af visse bestemmelser i direktiv nr. 72/462.

3. Sagsøgte i hovedsagen anfører, ud fra den i teori og retspraksis fastslåede grundsætning om, at analogislutninger er tilladt ved fortolkningen af fællesskabsretten, at det er nødvendigt at undersøge det spørgsmål, om Rådet klart har ønsket, at de retlige følger af direktiv nr. 72/462 overføres på den faktiske situation, som det ikke har reguleret, og om det med direktivet tilsigtede mål nødvendiggør en sådan overførsel.

4. Ifølge sagsøgte i hovedsagen vedrører de af den nationale ret forelagte spørgsmål ikke en analog anvendelse af alle bestemmelserne i nævnte direktiv, men alene en analog anvendelse af artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og af artiklerne 23, 24 og 26.

5. Sundheds- og veterinærkontrol ved indførsel hviler, under hensyn til om det drejer sig om samhandelen inden for Fællesskabet eller med tredjelande, på helt forskellige principper. De tre direktiver vedrørende sundhedskontrol inden for Fællesskabet (nr. 64/433 af 26. 6. 1964: fersk kød, EFT 1963-1964, s. 175; org.ref. JO 2012/64; nr. 71/118 af 15. 2. 1971: fersk kød og fjerkræ, JO 1971, nr. 55/23; nr. 79/99 af 21. 12. 1976: kødprodukter, EFT L 26/85, 1977, er baseret på princippet om gensidig tillid.

Direktiv nr. 72/462 om sundhedskontrol med kvæg og svin samt fersk kød hidrørende fra tredjelande er derimod baseret på princippet om mistillid i forhold til tredjelande. Dette direktiv foreskriver i artiklerne 12, 23 og 24, at tilberedt kød hidrørende fra tredjelande underkastes en sundhedskontrol straks ved ankomsten til Fællesskabets område og derefter en kontrol ved indførslen til den medlemsstat, der er varens bestemmelsessted. Ifølge betragtning nr. 14 til direktivet skal kontrollen desuden omfatte hver enkelt sending.

6. En anden særegenhed ved direktiv nr. 72/462 er, at det foreskriver, hvem der skal bære de omkostninger, der er forbundet med kontrollen ved indførslen, medens direktiverne om samhandelen mellem medlemsstater ikke indeholder nogen bestemmelse vedrørende opkrævning af et gebyr for kontrol.

7. Sagsøgte i hovedsagen konkluderer, at den grundlæggende opbygning af Fællesskabets ordning for samhandelen med kød ikke, under nogen som helst form, lader nogen tvivl åben med hensyn til det forhold, at de fællesskabsretlige forskrifter vedrørende tilberedt kød hidrørende fra tredjelande, som Rådet overvejer at vedtage, også er baseret på princippet om mistillid og foreskriver obligatorisk sundhedskontrol ved indførslen til den medlemsstat, der er varens bestemmelsessted.

Det må derfor antages, at det er i overensstemmelse med Rådets vilje, at tilberedt kød ved indførsel fra tredjelande underkastes en sundhedskontrol ligesom levende kvæg og fersk kød. Medlemsstaterne skal utvivlsomt først efterkomme de bestemmelser, der fastsætter en fællesskabsfremgangsmåde, fra den 1. januar 1977 (artikel 32), men de er ikke desto mindre beføjede til, i overensstemmelse med direktivernes karakteristika, at gøre dette inden nævnte dato, hvilket der i det foreliggende tilfælde bør tages hensyn til ved besvarelsen af det forelagte spørgsmål.

Ifølge sagsøgte i hovedsagen er der ingen gyldig grund til at straffe en medlemsstat, der har efterkommet bestemmelserne i et direktiv allerede inden udløbet af fristen for direktivets inkrafttræden, ved indtil udløbet af denne frist at forbyde de af medlemsstaten foreskrevne gebyrer til håndhævelse af de pågældende foranstaltninger med den begrundelse, at de udgør afgifter med tilsvarende virkning som told. Disse gebyrer skal tværtimod anses for unddraget denne karakteristik allerede inden datoen for udløbet af nævnte frist.

B — De omtvistede gebyrer er under alle omstændigheder omfattet af den i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 nævnte undtagelse

Sagsøgte i hovedsagen har i sine forudgående betragtninger antaget, at det opkrævede gebyr ikke udgør en afgift med tilsvarende virkning som told. Hvis Domstolen skulle mene det modsatte, vil det forelagte spørgsmål kunne fortolkes således, at Bundesverwaltungsgericht tilsigter at få oplyst, om det er muligt ved analogi alene at anvende bestemmelserne vedrørende kontrolomkostningerne (artiklerne 12, stk. 8, 23 og 26, stk. 4 i direktiv nr. 72/462).

Sagsøgte i hovedsagen anfører under henvisning til Kommissionens indlæg i sagen *Schroeder* (Domstolens dom af 9. 7. 1975, sag 21/75, Sml. s. 911), at de nævnte bestemmelser udgør en undtagelse fra forbudet i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68. I det foreliggende tilfælde finder denne undtagelse analog anvendelse på tilberedt kød hidrørende fra tredjelande af følgende grunde.

Der kan af bestemmelserne vedrørende kontrolomkostninger udledes det fællesskabsretlige princip, at finansieringen af omkostningerne i forbindelse med sundhedskontrollen ved indførsel, hvis denne kontrol gennemføres i den offentlige interesse, ikke skal påhvile offentlige myndigheders budgetter, men afsenderen eller importøren. Desuden vil det udgøre en krænkelse af det forbud, der er foreskrevet i artikel 24 i forordning nr. 805/68 og EØF-traktatens artikler 98 ff. vedrørende støtte, hvis sundhedskontrollen for tilberedt kød hidrørende fra tredjelande, i modsætning til ordningen for enhver anden form for indført kød, skulle belaste offentlige myndigheders budgetter.

Sagsøgte i hovedsagen — der henviser til de spørgsmål, der blev stillet af Pretore d'Alessandria i sag 70/77 *(Simmenthal)* vedrørende foreneligheden af direktiv nr. 72/462 med fællesskabsretlige normer af højere gyldighed på grund af, at omkostningerne ved sundhedskontrol ikke er gjort ensartede — konkluderer under henvisning til sine øvrige indlæg og til præmisserne nr. 35 og 36 i Domstolens dom af 25. januar 1977 (nr. 46/76, *Bauhuis,* ovenfor nævnt), at bestemmelserne i nævnte direktiv vedrørende omkostningerne ved sundhedskontrol er forenelige med fællesskabsretten.

Sagsøgte i hovedsagen konkluderer, at det af Bundesverwaltungsgericht forelagte spørgsmål skal besvares således:

»Artikel 12, stk. 1, 7 og 8, artikel 23, artikel 24 og artikel 26 i direktiv nr. 72/462/EØF skal anvendes analogt på tilberedt kød hidrørende fra tredjelande,

således at medlemsstaterne var berettiget til at gennemføre sundhedskontrol ved indførsel indtil den 31. december 1976 og forpligtet dertil efter denne dato, og således at de både før og efter den 31. december 1976 havde kompetence til at opkræve gebyrer, for så vidt disse ikke overskred de faktiske kontrolomkostninger.«

Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen giver en oversigt over de gældende national- og fællesskabsretlige bestemmelser og anfører, at de tyske retsregler på sundheds- og veterinærområdet henhører under forbundsstatens og delstaternes sammenfaldende lovgivningskompetence. Kommissionen anfører for det første, at konservesfabrikkerne på tysk område er underkastet levnedsmiddelkontrol i form af udtagning af prøver, og at der ikke herfor opkræves afgifter eller gebyrer. Det ferske kød, der anvendes, underkastes først sundhedspolitimæssig kontrol, hvad enten det indføres til eller slagtes på nationalt område. Derimod behandles indført kødkonserves som kød, der er underkastet offentligt tilsyn og pålagt omkostninger og gebyrer. Efter indførslen bliver denne konserves, ligesom tilsvarende indenlandske varer, underkastet levnedsmiddelkontrol.

Kommissionen anfører dernæst, at kødkonserves ifølge fællesskabsretten henhører under forordning nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød, hvis artikel 20, stk. 2, medmindre andet bestemmes i selve forordningen, eller Rådet træffer afvigende bestemmelse, forbyder opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told for kontrol af kød hidrørende fra tredjelande.

Kommissionen understreger derefter, at skønt de forskellige markedsordninger omfatter enhver art kød, fersk eller tilberedt, er harmoniseringen af sundhedskontrollen for de dyr og det kød, der er omfattet af de nævnte markedsordninger, kun delvis gennemført. Hvad navnlig angår indførte varer hidrørende fra tredjelande, er der alene udstedt direktiv nr. 72/462, og dette omfatter kun avls-, brugs- og slagtekvæg samt avls-, brugs- og slagtesvin og fersk kød hidrørende fra husdyr af arterne: kvæg, svin, får og geder, samt enhovede husdyr (artikel 1, stk. 1) med udelukkelse af kødkonserves. Skønt den i artiklerne 12 og 23 til 26 i dette direktiv foreskrevne kontrol endnu ikke gælder fuldt ud, da de forskellige gennemførelsesbestemmelser, der skal træffes på fællesskabsplan, endnu ikke er vedtaget, mener Kommissionen, for så vidt som det skulle blive antaget, at de for kontrollen opkrævede gebyrer skal anses for afgifter med tilsvarende virkning som told, at artiklerne 12, stk. 8, 23, stk. 4, og 26 i direktiv nr. 72/462 under alle omstændigheder udgør en afvigelse i den i artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 forudsatte betydning fra det i samme bestemmelse fastsatte forbud mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told. Skønt denne afvigelse er indeholdt i et direktiv, opfylder den ifølge Kommissionen betingelserne efter afstemningsmåden i EØF-traktatens artikel 43, stk. 2.

Kompetente nationale myndigheders opkrævning af gebyrer udgør altså ikke en krænkelse af en fællesskabsretlig bestemmelse af højere gyldighed, eftersom selve traktaten ikke indeholder noget absolut forbud mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told i forhold til tredjelande, og Rådet ved udstedelsen af direktiv nr. 72/462 lovmæssigt har gjort brug af sin kompetence ved at foreskrive ensartet kontrol ved indførslen af bestemte varer og ved at pålægge de interesserede erhvervskredse omkostningerne i forbindelse med denne kontrol.

Kommissionen, der derefter undersøger det forelagte spørgsmål, anfører, at der, da det drejer sig om varer, der ikke direkte er omfattet af bestemmelserne i

direktiv nr. 72/462, så meget desto mere vil kunne blive tale om en analog anvendelse af direktivets bestemmelser vedrørende omkostningerne. En sådan analog anvendelse bør ikke forkastes alene med den begrundelse, at ordningerne med opkrævning af gebyr for omkostninger endnu ikke var gældende på tidspunktet for den omtvistede indførsel (juni 1974), og fordi de i øjeblikket endnu ikke kan anvendes fuldt ud. Uafhængigt af dette problem udgør de nævnte bestemmelser faktisk konkretiseringen af en ledende normopfattelse hos fællesskabslovgiver, der tilsigter at pålægge de interesserede erhvervskredse omkostningerne i forbindelse med de sundhedsforanstaltninger, der anvendes ensartet på grundlag af fællesskabsretten. Desuden er vigtigheden af en sådan ordning ubestridelig på det økonomisk-politiske — og mere specielt på det konkurrencepolitiske — plan. Det er faktisk sandsynligt, at en fremtidig ordning vil indeholde en løsning af dette omkostningsproblem, der vil være i overensstemmelse med den gældende opfattelse. Dette er grunden til, at Verwaltungsgericht Hamburg i sin dom af 10. april 1975 med rette taler om en »forventning« om en fremtidig fællesskabsordning. Denne konstatering fra Verwaltungsgericht Hamburg fremhæver imidlertid klart de problemer, som en analog anvendelse vil medføre på det offentligretlige plan og med hensyn til respekten for de grundlæggende rettigheder.

Kommissionen gør for det første gældende, at da de omtvistede bestemmelser henhører under skatteretten, må deres indhold, med henblik på den lovmæssige beskyttelse af de interesserede, være underkastet strenge krav: en analog anvendelse er allerede af den grund udelukket. Retssikkerheden vil blive bragt i fare, hvis en afgiftslovs materielle anvendelsesområde, der er præcist fastsat, gøres til genstand for en udvidende fortolkning. Men i det foreliggende tilfælde er kategorien af de varer, som direktiv nr. 72/462 finder anvendelse på, og den tilsvarende adgang til at opkræve gebyrer klart afgrænset.

Kommissionen henleder derefter opmærksomheden på den snævre forbindelse mellem kontrollen og pålæggelsen af de dermed forbundne omkostninger. En analog anvendelse af bestemmelserne vedrørende omkostningerne er ensbetydende med en analog anvendelse af kontrollen. En sådan analog anvendelse af den kontrol, der er foreskrevet for fersk og konserveret kød, er dog materielt udelukket. Desuden er der intet i den fællesskabsretlige ordning, der hidtil er anvendt på området for sundhedspolitimæssig forebyggelse, der udelukker den slutning, at nationale former for kontrol, som for varer hidrørende fra tredjelande gennemføres uden fællesskabsretlig bemyndigelse, skal forbindes med en afgift, der opkræves hos importøren.

Den indbyrdes sammenhæng mellem kontrollen og pålæggelsen af omkostningerne viser, at det ikke kan være opgaven for retspraksis at »tilrane sig« det hverv, som påhviler fællesskabslovgiver på harmoniseringsområdet, ved at udfylde huller i retstilstanden gennem udøvelse af den dømmende magt. Domstolen har i sin praksis altid med størst tænkelig fasthed understreget betydningen af de grundlæggende rettigheder inden for Fællesskabet. Ifølge Kommissionen forbyder det forhold, at fællesskabsretten skal respektere disse rettigheder, at anvendelsen af den obligatoriske opkrævning for sundhedspolitimæssig kontrol af indførsler fra tredjelande i det foreliggende tilfælde udstrækkes til andre varer end de, der er omhandlet i direktivet.

Kommissionen konkluderer under henvisning til ovenstående, at det er nødvendigt at besvare det forelagte spørgsmål benægtende.

Sagsøger i hovedsagen, repræsenteret af advokat B. Festge, Hamburg, sagsøgte i

hovedsagen, repræsenteret af advokat P. Wendt, Hamburg, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede, Beschel, har afgivet mundtlige indlæg i det offentlige retsmøde den 18. april 1978;

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har besvaret nogle spørgsmål vedrørende anvendelsen af direktiv nr. 72/462.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 2. maj 1978.

Sagsøgtes advokat har ved brev af 29. maj 1978 erklæret, at han har taget de af Kommissionen under den mundtlige forhandling nævnte og efter retsforhandlingernes afslutning indgivne dokumenter til efterretning; han har anmodet Domstolen om at undersøge, om det er formålstjenligt at genåbne den mundtlige forhandling »for det tilfælde, at Domstolen ønsker at tage hensyn til disse dokumenter ved sin afgørelse«.

Kommissionen har kommenteret disse dokumenter under den mundtlige forhandling til støtte for sine indlæg vedrørende omfanget af gennemførelsen af direktiv nr. 72/462, og sagsøgte i hovedsagen har afgivet indlæg vedrørende dette punkt;

de indgivne dokumenter indeholder intet nyt element i forhold til, hvad der var kendt ved afslutningen af den skriftlige forhandling, især efter de af Domstolen stillede spørgsmål og de hertil givne svar.

Efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i lukket retsmøde den 7. juni 1978 konstateret, at alle forudsætningerne for besvarelsen af det spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen i denne sag, var opfyldt, og har besluttet, at det ikke var nødvendigt at genåbne den mundtlige forhandling.

Præmisser

1 Ved kendelse af 16. september 1977, indgået til Domstolen den 16. november 1977, har Bundesverwaltungsgericht i medfør af traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af, om »artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og artiklerne 23, 24 og 26 i Rådets direktiv nr. 72/462/EØF af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.), s. 77; org.ref JO L 302, s. 28) [skal] anvendes analogt på indførsel af tilberedt kød, således at medlemsstaterne er berettiget eller forpligtet til at gennemføre sundhedskontrol og kan opkræve gebyrer for en sådan kontrol?«;

2 dette spørgsmål er rejst under en sag mellem forvaltningen for Freie und Hansestadt Hamburg og en importør af tilberedt oksekød i dåser (gullasch) fra Ungarn, som drejer sig om, hvorvidt de gebyrer, som denne forvaltning opkrævede for en sundhedskontrol af dette kød i juni 1974, er forenelige med fællesskabsretten.

3 Ifølge artikel 1 i Rådets forordning nr. 805/68 (EFT 1968 (I), s. 179; org.ref JO L 148, s. 24) henhører konserveret oksekød under den ved denne forordning indførte fælles markedsordning for oksekød;

derfor falder indførslen af disse produkter fra tredjelande ind under anvendelsesområdet for artikel 20, stk. 2, i den nævnte forordning, der lyder således: »medmindre andet bestemmes i denne forordning, eller Rådet på forslag af Kommissionen efter afstemningsmåden i traktatens artikel 43, stk. 2, træffer afvigende bestemmelse, er følgende forbudt: — opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told; — anvendelse af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning, dog med forbehold af bestemmelserne i protokollen vedrørende storhertugdømmet Luxembourg«.

4 Rådets direktiv nr. 72/462 af 12. december 1972 (EFT 1972 (31. 12.), s. 77; org.ref JO L 302, s. 28) om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande foreskriver, at der skal indføres en ensartet sundhedskontrol, hvis nærmere gennemførelsesbestemmelser efter omstændighederne skal udstedes af Rådet, Kommissionen eller medlemsstaterne;

direktivets artikel 12, stk. 1 og stk. 7, og artiklerne 23, 24 og 25 pålægger medlemsstaterne at foretage sundhedskontrol ved indførslen af levende dyr (artikel 12) og fersk kød (artiklerne 23, 24 og 25), og artikel 12, stk. 8, artikel 23, stk. 4, samt artikel 26 bestemmer, at omkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af de pågældende artikler »påhviler afsenderen, modtageren eller deres stedfortrædere uden godtgørelse fra staten«;

Domstolen fastslog ved dom af 28. juni 1978 i sag 70/77 (Simmenthal), at bestemmelserne om, at omkostningerne ved den nævnte sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige kontrol påhviler de pågældende erhvervsdrivende, ikke forbyder, at denne byrde pålægges i form af gebyrer, forudsat disse ikke overstiger de faktiske kontrolomkostninger;

disse bestemmelser udgør således en undtagelse efter artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 fra forbudet i samme bestemmelse mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning;

5 under hensyn til, at direktiv nr. 72/462 kun vedrører sundhedskontrol ved indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra bestemte husdyr, men ikke nævner tilberedt og konserveret kød, har den nationale ret rejst det spørgsmål, om den nævnte undtagelse skulle være anvendt analogt.

6 Inden besvarelsen af, om disse bestemmelser kan anvendes analogt, skal det undersøges, om de allerede var anvendelige på tidspunktet for den omtvistede indførsel og kunne påberåbes af medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder som hjemmel for opkrævningen af gebyrer;

7 forudsætningen for at anvende disse afvigende bestemmelser er, at den kontrol, hvis omkostninger de skal dække, er udformet og gennemført af de pågældende medlemsstater i overensstemmelse med direktivet;

det fremgår klart af hver af de anførte bestemmelser, at det er de ved gennemførelsen af direktivets artikler 12, 23, 24 og 25 opståede omkostninger, som kan kræves godtgjort.

8 Flere af direktivets bestemmelser kan først anvendes, når fællesskabsmyndighederne har udstedt de nødvendige foranstaltninger, navnlig inden for rammerne af den i direktivets artikel 29 og 30 omhandlede fremgangsmåde for Den stående Veterinærkomité;

især forudsætter gennemførelsen af de ved direktivets artikler 12, 23, 24 og 25 foreskrevne kontrolforanstaltninger — i hvert fald for så vidt som det vedrører anden handel og transport end den rene transit gennem Fællesskabet fra et tredjeland til et andet tredjeland — at de kompetente fællesskabsorganer træffer forskellige gennemførelsesforanstaltninger;

som Domstolen fastslog i sin dom af 28. juni 1978 i sag 70/77 (*Simmenthal*, ovenfor anført) er de fleste foranstaltninger endnu ikke blevet truffet, således at det ikke er muligt at anvende direktivets artikler 12, 23, 24 og 25;

det følger af det anførte, at de betingelser, der er opstillet i selve direktiv nr. 72/462 for — som en fravigelse af forbudet mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning — at opkræve gebyrer for sundhedskontrol, ikke er opfyldt, hvorfor dette direktiv på sit nuværende gennemførelsestrin ikke kan danne hjemmel for opkrævningen af de nævnte gebyrer;

det kan heller ikke antages, at medlemsstaterne ved at anvende de nationale sundhedslovgivninger, som var i kraft på det tidspunkt, da direktivet blev udstedt, på en måde skulle have foregrebet direktivets gennemførelse, fordi den kontrol, der gennemføres i medfør af disse lovgivninger, ud fra et folkesundhedsmæssigt synspunkt skulle give samme garantier som direktivet;

direktivets formål er nemlig ikke at styrke ordninger til beskyttelse af folkesundheden i medlemsstaterne, men at sikre kontrolordningernes ensartethed for at undgå forvridning af konkurrencen og omlægninger i samhandelen inden for fællesmarkedet;

som Domstolen har konstateret i sin dom af 28. juni 1978 (*Simmenthal*, ovenfor citeret), må det dog nødvendigvis præciseres, at der for indførsler af fersk kød hidrørende fra tredjelande gælder en undtagelse fra forbudet mod gebyrer for sundhedskontrol i henhold til artikel 9 i direktiv nr. 64/433 af 26. juni 1964 (EFT 1963-1964, s. 175; org.ref. JO, s. 2012) om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet, der bestemmer, at »hvis fællesskabsordningen om indførsel af fersk kød fra tredjelande ikke skulle finde anvendelse ved dette direktivs ikrafttræden, må, indtil den finder anvendelse, de nationale bestemmelser om indførte varer fra disse lande ikke være gunstigere end dem, der gælder for handelen inden for Fællesskabet«.

9 Da artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og artiklerne 23, 24 og 26 i direktiv nr. 72/462 ved afsigelsen af nærværende dom stadig ikke kan anvendes på de områder, som de udtrykkelig vedrører, kan spørgsmålet om en analog anvendelse af disse bestemmelser ikke opstå.

10 Men også selv om det måtte antages, at artiklerne 12, stk. 8, 23, stk. 4, og 26 i direktiv nr. 72/462 i øvrigt var anvendelige i juni 1974, tidspunktet for den omtvistede indførsel, ville en analog anvendelse af disse bestemmelser være udelukket;

opkrævningen af gebyrer i de i direktivet nævnte tilfælde er direkte forbundet med indførelsen af en ensartet fællesskabsretlig kontrolordning, der svarer til de krav, som følger af indførelsen af en fælles toldtarif;

gebyrer, som fastsættes ensidigt af medlemsstaterne, er derimod i strid med denne målsætning, og derfor kan de bestemmelser, som tillader opkrævningen heraf, ikke udvides ud over deres egentlige anvendelsesområde;

11 direktiv nr. 72/462 er derfor ikke en særlig anvendelse af et almindeligt fællesskabsretligt princip, hvorefter der ved enhver kontrol ved Fællesskabets ydre grænser kan opkræves gebyrer, som er fastsat af medlemsstaterne, men er alene en anvendelse af den ved artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68 hjemlede undtagelse fra samme bestemmelses forbud mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told i handelen med de pågældende produkter.

Vedrørende sagsomkostningerne

12 De udgifter, der er afholdt af 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 ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 16. september 1977, for ret:

Artikel 12, stk. 1, 7 og 8, og artiklerne 23, 24 og 26 i Rådets direktiv nr. 72/462 af 12. december 1972 kan ikke anvendes analogt.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. juli 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER

(se sag 137/77, S. 1637)