til i artikel 11, stk. 2, i Rådets forordning nr. 2777/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for fjerkrækød.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Bosco Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. januar 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 27. NOVEMBER 1979 [1]

Høje Ret.

Denne sag er forelagt Domstolen ved en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Bundesverwaltungsgericht.

Appellanten i sagen for nævnte ret er Land Berlin. Appelindstævnte er Firma Wigei, Wild-Geflügel-Eier-Import GmbH & Co. KG, som jeg herefter skal benævne »Wigei«.

Wigei indførte i juli 1976 flere partier dybfrosset fjerkrækød fra Ungarn til Vestberlin. I henhold til den relevante tyske lovgivning opkrævede Land Berlin hos Wigei 2 pfennig pr. kg for sundhedskontrol ved indførslen. Wigei betalte gebyrerne, men anlagde derefter sag ved Verwaltungsgericht Berlin med påstand om tilbagebetalting af beløbet med den begrundelse, at opkrævningen var uforenelig med fællesskabsretten. Verwaltungsgericht gav Wigei medhold og dømte Land Berlin til at tilbagebetale gebyrerne, 7 636,60 DM, til Wigei.

Land Berlin har herefter (ved »Sprungrevision«) indbragt sagen for Bundesverwaltungsgericht.

Rådets forordning (EØF) nr. 2777/75 om den fælles markedsordning for fjerkrækød (som med virkning fra den

1 — Oversat fra engelsk.

1. november 1975 ophævede Rådets flere gange ændrede forordning nr. 123/67/EØF, der indførte denne fælles markedsordning) bestemmer i artikel 11, stk. 2:

»Medmindre andet bestemmes i denne forordning, eller Rådet på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal træffer afvigende bestemmelser, er det forbudt,

— at opkræve nogen form for told eller afgifter med tilsvarende virkning,

— at anvende nogen form for kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.«

Det fremgår klart af den sammenhæng, som denne bestemmelse er indeholdt i (hvilket er ubestridt), at den finder anvendelse på samhandelen med tredjelande.

Det er ligeldes ubestridt, hvilket blev fastslået af Verwaltungsgericht, og som det utvetydigt blev angivet i forelæggelseskendelsen fra Bundesverwaltungsgericht, at de gebyrer, som Wigei betalte, var afgifter med tilsvarende virkning som told. Den tyske regerings skriftlige indlæg kunne give anledning til den opfattelse, at den anfægtede denne opfattelse, men i et skriftligt svar på et spørgsmål, som Domstolen stillede regeringen, og under de mundtlige forhandlinger blev det klart fastslået, at det ikke forholdt sig således.

Forordning nr. 2777/75 indeholder ingen bestemmelser, hvorefter gebyrer af den pågældende art undtages fra forbudet i artikel 11, stk. 2. Spørgsmålet, om gebyrerne er forenelige med fællesskabsretten, afhænger således af, om nogen anden fællesskabstekst indeholder en relevant afvigende bestemmelse fra artikel 11, stk. 2, »[vedtaget af] Rådet på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal«.

Ifølge Land Berlin's opfattelse, som støttes af den tyske regering og af Kommissionen, er en sådan afvigende bestemmelse indeholdt i Rådets direktiv 71/118/EØF, der (bl.a.) omhandler sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med fersk fjerkrækød inden for Fællesskabet. Dette direktiv blev, ifølge dets præambel, udstedt af Rådet på forslag af Kommissionen, og — jeg nævner dette med henblik på et argument, som Wigei anførte — efter udtalelse fra Europa-Parlamentet og Det økonomiske og sociale Udvalg. Direktivets artikel 15 bestemmer:

»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«.

På tidspunktet for de pågældende indførsler var der ikke trådt nogen fællesskabsbestemmelser »for indførsel af fersk fjerkrækød fra tredjelande« i kraft. Jeg mener ikke, at sådanne regler endnu er trådt i kraft.

I sag 70/77, *Simmenthal* mod *Det italienske Finansministerium* (Sml. 1978, s. 1453, som jeg herefter skal benævne som sag 70/77, for at udsondre fra andre *Simmenthal*-sager), skulle Domstolen træffe afgørelse om tilsvarende bestemmelser i fællesskabslovgivningen vedrørende handel med fersk kød, dvs. især artikel 20, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles

markedsordning for oksekød, der indeholder et forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, og mod anvendelse af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning, udtrykt i tilsvarende vendinger som i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2777/75; og artikel 9 i Rådets direktiv 64/433/EØF om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet, som indeholder en bestemmelse vedrørende indførsler fra tredjelande svarende til bestemmelsen i artikel 15 i direktiv 71/118. Domstolen fastslog, at artikel 9 har til formål »foreløbigt — indtil fællesskabsordningen vedrørende indførsel af fersk kød hidrørende fra tredjelande er gennemført — at opstille en regel for de nationale ordninger, som er forblevet i kraft, for at forhindre, at disse er mindre strenge eller mindre byrdefulde end den kontrolordning, som er foreskrevet i direktivet vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet«. Reglen havde »klart ... til formål at sikre, at erhvervsdrivende, som bringer fersk kød hidrørende fra Fællesskabet på markedet, ikke stilles ringere end de af deres konkurrenter, som importerer kød hidrørende fra tredjeland«. Denne regel gælder derfor ikke blot for selve kontrollen, men også for de gebyrer, der opkræves i forbindelse hermed (jf. den originale italienske version af dommen i Raccolta 1978, s. 1475-76; den engelske oversættelse er mangelfuld). Efter at have henvist til andre fællesskabsbestemmelser, der indeholdt tilsvarende regler, herunder artikel 15 i direktiv 71/118, fastslog Domstolen:

»Det følger af det anførte, at for så vidt angår sundhedskontrol og veterinærpolitimæssig kontrol af fersk kød fra tredjelande, er artikel 9 i direktiv 64/433, sammenholdt med artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68, en fravigelse af forbudet mod opkrævningen af gebyrer for sundhedskontrol i det omfang, dette er nødvendigt for at sikre en lige behandling af de erhvervsdrivende, som bringer fersk kød på markedet i Fællesskabets interne samhandel og derfor skal betale gebyrer for sundhedskontrol i afsendermedlemsstaten, og de erhvervsdrivende, som importerer fra tredjeland, forudsat disse gebyrer ikke overstiger de faktiske omkomstninger ved kontrollen.« (Dommens præmis nr. 65).

Henvisningen til »gebyrer for sundhedskontrol i afsendermedlemsstaten« er selvfølgelig en henvisning til gebyrer, der lovligt opkræves, jf. Domstolens dom i sag 46/76 *Bauhuis* mod *Nederlandene* (Sml. 1977, s. 5).

Ved anvendelsen af bestemmelser som artikel 9 i direktiv 64/443 og artikel 15 i direktiv 71/118 — som fortolket af Domstolen i sag 70/77 — opstår der to problemer.

Det første problem skyldes den omstændighed, at størrelsen af de gebyrer, der opkræves for eksport, ikke er ens i alle medlemsstaterne. I sagen *Bauhuis* mod *Nederlande* anerkendte Domstolen, at dette er uundgåeligt, sålænge der ikke er sket en harmonisering (jf. dommens præmisser nr. 35 og 36). Der findes altså ikke nogen fast målestok, ud fra hvilken mindsteniveauet for de gebyrer, der opkræves for indførsler fra tredjelande, kan fastsættes.

Det fremgår klart af forelæggelseskendelsen, at Bundesverwaltungsgericht går ud fra, at dette problem kun kan løses på den måde, at hver medlemsstat bruger de gebyrer, som den opkræver for udførsler til andre medlemstater, som

målestok. Jeg mener, at denne løsning er indlysende og både forenelig med artikel 15 i direktiv 71/118 og de relevante afgørelser fra Domstolen. Bortset herfra, har Bundesverwaltungsgericht ikke stillet Domstolen noget spørgsmål herom.

Det andet problem er følgende.

Som Kommissionen har forklaret, kan en medlemsstat vælge to arter af systemer for at sikre sundhedskontrollen med indførsler af fjerkrækød fra tredjelande.

Efter det ene system kan medlemsstaten blot kontrollere kødet ved indførslen. I så fald opstår det omtvistede problem ikke.

Medlemsstaten kan imidlertid vedtage, hvad Kommissionen kalder et »blandet« system, hvorefter den kun tillader indførsler, hvis der i det eksporterende tredjeland er blevet truffet bestemte fastsatte foranstaltninger for at sikre sundhedskontrollen med kødet, og hvorved den altså selv kontrollerer kødet ved indførslen. Kommissionen anfører, at et sådant blandet system er mere effektivt af tekniske grunde. Den tilføjer, at et sådant system muliggør, at undersøgelserne ved indførslen bliver mindre grundige og derfor mindre bekostelige.

Et sådant blandet system gælder efter Forbundsrepublikken Tysklands lovgivning. Ifølge den tyske lovgivning er indførslen af fjerkrækød til Forbundsrepublikken Tyskland fra et tredjeland kun lovligt, når kødet stammer fra fjerkræ, der i tredjelandet er blevet slagtet i et slagteri, som er godkendt af vedkommende forbundsministerium; hvis kødet i tredjelandet er blevet underkastet den efter tysk lovgivning foreskrevne kontrol, og ledsages af et certifikat herom; og hvis alle de pågældende handlinger (såsom udskæring, køling, emballering og oplagring) er gennemført i overensstemmelse med normerne i tysk lovgivning. Som Bundesverwaltungsgericht har anført i forelæggelseskendelsen, adskiller disse krav sig ikke fra bestemmelserne i direktiv 71/118, hvad angår fjerkrækød, der skal udføres fra en medlemsstat til en anden.

Den tyske lovgivning bestemmer desuden, at der skal ske importundersøgelse af fjerkrækød. Bundesverwaltungsgericht fastslår, at det herved skal undersøges, om kødet er forsynet med de nødvendige kendetegn og certifikater, og — på grundlag af stikprøver — om det er egnet til forbrug. Bundesverwaltungsgericht tilføjer, at gebyret er lavere, fordi kontrollen er mindre grundig end kontrollen med kød, der er produceret i Forbundsrepublikken, og som skal udføres til en anden medlemstat. Jeg har allerede anført, at gebyret andrager 2 pfennig pr. kg. Ved udførsel af fjerkrækød til andre medlemsstater foreskriver den tyske lovgivning et gebyr på 4 pfennig pr. kg, der nedsættes til 3 pfennig pr. kg for partier, hvis vægt overstiger 5 000 kg.

Som Domstolen ved — jf. afgørelsen i sagen *Bauhuis* mod *Nederlandene* — kan en medlemsstat i henhold til direktiv 71/118 opkræve gebyrer for undersøgelse af kød (så længe gebyret ikke overstiger omkostningerne ved kontrollen),

men at en importerende medlemsstat må kun foretage lejlighedsvis kontrol uden opkrævning af gebyrer herfor.

Firma Wigei har ved Bundesverwaltungsgericht gjort gældende, at når et eksporterende tredjeland (i det foreliggende tilfælde Ungarn) opkræver gebyrer for kontrol, der er foreskrevet i tysk lovgivning, og når den tyske lovgivnings krav til det eksporterende tredjeland modsvarer de bestemmelser, som direktiv 71/118 opstiller for udførslen fra medlemsstaterne, medfører dette en forskelsbehandling af importører, der foretager indførsler fra tredjelande, hvis de desuden skal betale gebyrer for den kontrol, som de tyske myndigheder selv foretager ved grænsen.

Under disse omstændigheder har Bundesverwaltungsgericht forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er det ifølge artikel 15 i Rådets direktiv 71/118 ... tilladt at opkræve gebyrer til dækning af omkostningerne i forbindelse med en undersøgelse ved importkontrollen af fersk fjerkrækød hidrørende fra tredjelande, hvorved det kontrolleres, om forsendelserne er forsynet med de nødvendige kendetegn og certifikater, og — på grundlag af stikprøver — om det importerede fjerkrækød er egnet til forbrug, når importen af sådant kød ifølge medlemsstatens retsforskrifter kun er tilladt på den betingelse, at alle de sundhedsmæssige forskrifter, som det nævnte direktiv pålægger forsendelseslandet i samhandelen inden for Fællesskabet, er blevet iagttaget i eksportlandet, og når tredjelandet i henhold til sin ret opkræver gebyrer herfor?

Har størrelsen af de i tredjelandet opkrævede gebyrer herved betydning?»

Jeg mener, at det over for Wigei's anbringende kan gøres gældende, at der ikke eksisterer noget fællesskabsretligt princip, som forbyder forskelsbehandling af indførsler fra tredjelande i forhold til indførsler fra andre medlemsstater. Der eksisterer tværtimod princippet om Fællesskabets forrang. Alene eksistensen af den fælles toldtarif beviser dette. Artikel 15 i direktiv 71/118 genspejler dette princip, for så vidt som den forpligter medlemsstaterne til på indførsler fra tredjelande at anvende bestemmelser, »der mindst svarer« til de, der følger af dette direktiv, og ikke bestemmelser, der »svarer« til dem. Desuden tillægger ordene »der mindst svarer« klart medlemsstaterne en skønsbeføjelse, der dog, som Domstolen fastslog i sag 70/77, er begrænset af kravet om, at de opkrævede gebyrer ikke må overstige omkostningerne ved undersøgelserne. Hvis de overstiger disse omkostninger, ville det betyde en ensidig forhøjelse af de afgifter, der er foreskrevet ved den fælles toldtarif, hvilket selvfølgelig ville være ulovligt. Den manglende forskelsbehandling, som Domstolen ville sikre i sag 70/77, var den manglende forskelsbehandling af importører fra tredjelande i forhold til importører fra andre medlemsstater. Domstolens dom i denne sag kan ikke fortolkes således, at den også i modsat retning kræver overholdelse af princippet om forbudet mod forskelsbehandling.

Det forekommer mig klart, at de gebyrer, der opkræves i et eksporterende tredjeland, er uden betydning. Enten overstiger de ikke omkostningerne ved de undersøgelser, der udføres i dette land i henhold til den importerende medlemsstats lovgivning — og i dette

tilfælde modsvarer de de gebyrer, der er tilladt i henhold til fællesskabsretten i samhandelen inden for Fællesskabet — eller de overstiger disse omkostninger, i hvilket tilfælde de udgør en afgift, som den pågældende stat opkræver for sine egne udførsler, hvilket er uden betydning for fællesskabsretten.

Hvad angår de gebyrer, der opkræves af en medlemsstat for kontrol ved dens egne grænser, mener jeg, at det er tilstrækkeligt at anføre, at deres opkrævning er omfattet af medlemsstaternes skønsfrihed i henhold til artikel 15, naturligvis forudsat, at de ikke overstiger omkostningerne ved kontrollen.

Under de mundtlige forhandlinger har firma Wigei udvidet sit anbringende. Wigei anførte, at artikel 15 i direktiv 71/118 ikke kunne anses for en undtagelse til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2777/75, og i det mindste ikke kunne udgøre en undtagelse fra bestemmelserne i artikel 11, stik. 2, vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told. Dette anbringende indebærer, at Domstolens afgørelse herom i sag 70/77 var forkert.

Til støtte for sit anbringende henviste Wigei til Rådets direktiv 72/462/EØF og Rådets direktiv 77/99/EØF, og påpegede, at disse direktiver udtrykkeligt nævnte kontrolomkostninger, hvilket direktiv 71/118 ikke gør.

Jeg mener, at dette er uden betydning.

Direktiv 72/462 vedrører »sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande«. (Definitionen af »fersk kød« i dette direktiv omfatter ikke fjerkrækød). Domstolen gennemgik omhyggeligt direktivet i sag 70/77, men Domstolen fastslog alene, at direktivet, idet der ikke var truffet de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger på fællesskabsplan, endnu ikke fandt anvendelse, når bortsås fra varer, der befandt sig i transit gennem Fællesskabet fra et tredjeland til et andet. Bestemmelserne i direktiv 72/462 vedrørte ikke, og kunne ikke logisk vedrøre, den del af Domstolens dom i sag 70/77, som er af interesse her.

Direktiv 77/99 vedrører »sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet«. Kød, der alene er blevet underkastet en proces med køling eller frysning, som det pågældende fjerkrækød, er ikke omfattet af definitionen af »kødprodukter« i dette direktiv. Til forskel fra direktiv 72/462 omhandler direktiv 77/99 samhandelen inden for Fællesskabet, og er parallelt med direktiv 71/118 i den betydning, i hvilken jeg allerede ovenfor har anvendt begrebet »parallel«. Men den eneste henvisning til omkostningerne ved kontrollen, eller under alle omstændigheder den eneste henvisning, som Wigei anførte, og som jeg har været i stand til at finde, er indeholdt i artikel 7, stk. 5, i direktiv 77/99. Bestemmelsen henviser til kontrol, der udføres af »sagkyndige fra medlemsstaterne og Kommissionen« ved virksomheder, der er autoriseret i henhold til artikel 6. Dette vedrører næppe det her omhandlede spørgsmål.

Wigei anførte endvidere, at en bestemmelse, der afviger fra artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 2777/75, skal vedtages af Rådet i henhold til den i EØF-traktatens artikel 43, stk. 2, foreskrevne procedure, og skal være præcis. Artikel 15 i direktiv 71/118 opfylder ikke dette præcisionskrav, og den pågældende tyske lovgivning er ikke udstedt i henhold til den i artikel 43, stk. 2, foreskrevne procedure. Direktiv 71/118 blev, som jeg allerede har anført, vedtaget af Rådet på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, hvorfor det blev vedtaget i overensstemmelse med den i artikel 43, stk. 2, fastsatte procedure. Ud fra et fællesskabsretligt synspunkt afhænger gyldigheden af den pågældende tyske lovgivning alene af, om den er forenelig med bestemmelserne i artikel 15. Jeg kender ikke nogen bestemmelse, der forhindrer Rådet i at overlade medlemsstaterne en begrænset skønsfrihed af den i nævnte artikel indeholdte art, og Wigei har heller ikke fremført noget, der bekræfter eksistensen af en sådan bestemmelse.

Jeg vil derfor forkaste Wigei's udvidede anbringende.

Jeg mener derfor, at Domstolen som svar på det præjudicielle spørgsmål fra Bundesverwaltungsgericht bør fastslå, at artikel 15 i direktiv 71/118 under de i spørgsmålet nævnte omstændigheder tillader, at der opkræves gebyrer, der ikke overstiger omkostningerne i forbindelse med indførslen, og at størrelsen af gebyrer, der opkræves i det eksporterende tredjeland, er uden betydning.