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.

nistrative omkostninger blev der fastsat et gebyr på 865 DM for tilladelsen, som udstedes, når der ikke er fare for spredning af epidemiske kvægsygdomme. Den 2. januar 1978 anlagde IFG sag ved Verwaltungsgericht München i anledning af de begrænsninger, der var indeholdt i tilladelsen, og opkrævningen af gebyret. Selskabet rejste især indvendinger mod gebyret og anførte, at dette udgjorde en afgift med tilsvarende virkning som told og derfor var forbudt i henhold til forordningerne om indførelse af de fælles markedsordninger for okse- og svinekød.

Freistaat Bayern bestred ikke, at gebyret havde den af sagsøgeren angivne retlige karakter, men gjorde gældende, at det var lovligt at opkræve det i henhold til undtagelsesbestemmelsen i artikel 11 i Rådets direktiv 72/461 af 12. december 1972 om veterinærmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT af 31. 12. 1972, s. 73).

Under hovedsagen nedsatte den administrative myndighed gebyret til 100 DM og tilbagebetalte det herudover opkrævede beløb. Verwaltungsgericht udskilte det første spørgsmål (dvs. begrænsningerne i tilladelsen) og forelagde derefter ved kendelse afsagt af IX. afdeling den 27. oktober 1982 Domstolen to spørgsmål til præjudiciel afgørelse.

2. Det første spørgsmål lyder således: »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 (EFT af 31. 12. 1972, s. 73), 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 (BGBl. I, s. 1363), senest ændret ved anordning af 5 april 1976 (BGBl. I, s. 914)«?

Ved besvarelsen af dette spørgsmål er det efter min opfattelse fremfor alt nødvendigt at klarlægge, om kravet om en indførselstilladelse for okse- og svinekød fra tredjelande og opkrævningen af et gebyr herfor er tilladt efter fællesskabsretten. Undersøgelsen af dette spørgsmål hviler imidlertid på en forudsætning, som jeg gerne vil sammenfatte således: i samhandelen inden for Fællesskabet er afgifter med tilsvarende virkning som told genstand for et forbud, som skal sikre de frie varebevægelser og derfor er absolut og ikke tillader nogen undtagelser (jfr. EØF-traktatens artikel 9); i handelen med tredjelande beror afskaffelsen, bibeholdelsen, ændringen eller indførelsen af disse afgifter derimod på en afgørelse, som afhænger af de krav, som hendholdsvis den fælles toldtarif stiller. Denne afgørelse bliver til reglerne i den sekundære fællesskabsret.

Når dette er sagt, er det korrekt, at de afgifter, der opkræves i medlemsstaterne for veterinærpolitimæssig kontrol ved indførsler fra lande uden for Fællesskabet, er afgifter med tilsvarende virkning, således som sagsøgeren har anført, og det er med henblik på den foreliggende sag rigtigt, at den afgørelse, jeg har talt om, er blevet konkretiseret i form af et forbud mod sådanne afgifter i forordningerne om indførelse af markedsordningerne for okse- og svine-

kød (jfr. artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 805/68, EFT L 1968 I, s. 179, og artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 2759/75, EFT L 282, s. 1). Den retlige ramme, der er af interesse for os, er imidlertid ikke begrænset til disse retskilder. I veterinærpolitimæssig henseende suppleres de af Rådets direktiv 72/462 af 12. december 1972 (EFT af 31. 12. 1972, s. 77), hvorefter indførsel af kvæg, svin og fersk kød fra tredjelande underkastes en fælles kontrolprocedure (artikel 22-25).

Med henblik på denne procedure er det nødvendigt med forskellige gennemførelsesforanstaltninger på fællesskabsplan og på nationalt plan, og det er det, den foreliggende sag handler om. Ifølge artikel 33 stk. 2, første led, skal det f.eks. ved kontrollen fremgå, hvor kødet kommer fra, og de tredjelande, det kommer fra, skal være opført på en liste, der er opstillet af Rådet og offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende.* Ifølge artikel 23, stk. 2, tredje led, skal kødet være ledsaget af et sundhedscertifikat, der er i overensstemmelse med en af veterinærkomiteen udarbejdet model, og af et certifikat om kødets egnethed til menneskeføde, der er i overensstemmelse med modellen i bilag C til direktivet. Hertil kommer, at kød ifølge artikel 4 kun kan indføres i Fællesskabet, hvis det stammer fra virksomheder, der er optaget på en liste, som skal supplere listen over tredjelande; ifølge artikel 16 tillades indførsel af fersk kød kun, når kødet opfylder de veterinærpolitimæssige betingelser, der er fastsat af veterinærkomiteen. Endelig forpligter artikel 27 medlemsstaterne til at opstille en liste over kontrolsteder for indførsel af fersk kød og meddele denne til Kommissionen.

Det står imidlertid fast, at da indførselstilladelsen blev meddelt IFG, var mange af disse bestemmelser endnu ikke udstedt. F.eks. blev den i artikel 3 omtalte liste over tredjelande først offentliggjort i EFT L 146 af 14. juli 1979, mens de veterinærpolitimæssige betingelser og listen over rumænske slagterivirksomheder (artiklerne 16 og 4) først er blevet udarbejdet af Kommissionen den 4. februar 1982 (EFT L 60, s. 16). Konsekvensen af disse mangler er indlysende: da medlemsstaterne ikke er blevet sat i stand til at organisere kontrollen efter de regler, der er fastsat i direktivet, bevarede de beføjelsen til at gennemføre kontrollen på grundlag af deres egne retsregler. Netop i den bestemmelse, som den tyske ret anmoder Domstolen om at fortolke, er denne beføjelse anerkendt, om end med en afgørende begrænsning: »Indtil gennemførelsen af en fælles ordning om indførsel af fersk kød fra tredjelande« — hedder det nemlig i artikel 11 i direktiv 72/461 — »må de nationale bestemmelser, der gælder for fersk kød indført fra disse lande, ikke være mere gunstige end dem, der fremgår af dette direktiv«.

3. IFG har bestridt anvendeligheden af denne regel med forskellige argumenter. Det første går ud på, at den undtagelsesordning, som denne bestemmelse indeholder, er faldet bort, og at den ordning, der er fastsat i direktiv 72/462 må gælde i stedet for i henhold til princippet om den umiddelbare anvendelighed, efter at den frist for gennemførelsen, der er indrømmet medlemsstaterne i direktivet (1. 1. 1977), er udløbet. Dette argument er fuldstændig uholdbart. Som Domstolen ofte har anført, kan umiddelbar

anvendelighed kun anerkendes ved bestemmelser, som ikke kun er nøjagtige, men også fuldstændige, hvad angår indholdet; det er imidlertid åbenbart, at en ordning, der — som vi netop har set — kræver talrige nøjagtigt formulerede gennemførelsesbestemmelser, er ufuldstændig.

Det andet argument hviler på en mere bogstavret fortolkning af artikel 11. Efter IFG's opfattelse kan det forbud mod forskelsbehandling, der er opstillet i denne bestemmelse, ikke begrunde bestemmelser, der er mindre gunstige end dem, der er fastsat for handelen inden for Fællesskabet. Denne fortolkning af artikel 11 — føjede sagsøgeren til — var heller ikke uforenelig med det, som Domstolen havde statueret i dommen i Wigei-sagen ved fortolkningen af en bestemmelse — artikel 15 i direktiv 71/118 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med fersk fjerkrækød (EFT 1971 I, s. 97) — som også indeholder en undtagelse fra forbudet mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning ved indførsel fra tredjelande. I denne sag anså Domstolen et mere byrdefuldt gebyr for sundhedskontrol for lovligt. Men mens den bestemmelse, der interesserer os, foreskriver, at de nationale bestemmelser ikke må være *mere* gunstige end fællesskabsbestemmelserne, kræver artikel 15, at de pågældende afgifter *mindst svarer hertil.*

Heller ikke dette argument virker overbevisende på mig. Det er rigtigt, at de to bestemmelser er affattet forskelligt, men ikke i en sådan grad, at de også adskiller sig fra hinanden i deres rækkevidde som undtagelsesordninger. Ved prøvelsen af nogle bestemmelser i denne gruppe — herimellem netop også artikel 11 — er Domstolen selv gået ud fra, at den samme logik ligger til grund for disse bestemmelser. Der er — har Domstolen sagt — tale om særlige udtryk for Kommissionens og Rådets virksomhed, der er rettet mod forskelsbehandling; formålet hermed er — indtil indførelsen af en fælles kontrol ved indførslen af fersk kød fra tredjelande — at opstille en regel, som skal forhindre, at »de nationale ordninger, som er forblevet i kraft . . . er mindre strenge eller mindre byrdefulde end den kontrolordning, som er foreskrevet i direktivet vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet« (Simmenthal-dommen, præmis 59). Så meget desto mere må det indrømmes, at nationale ordninger, som er mindre gunstige (dvs. strengere eller mere byrdefulde) end fællesskabsbestemmelserne, er i overensstemmelse med dette princip.

Det tredje argument, som IFG har anført imod, at de i Bayern opkrævne gebyrer falder ind under undtagelsesordningen i artikel 11, støttes på disses retlige karakter og på forbudet mod afgifter med denne retlige karakter (afgifter med tilsvarende virkning) i handelen inden for Fællesskabet. Også på dette punkt er jeg af en anden opfattelse. Artikel 11 præciserer ikke indholdet af de »nationale bestemmelser«, som den lader uberørt. Man må derfor gå ud fra, at en hvilken som helst afgift på indførsler fra tredjelande er tilladt i henhold til denne artikel. Domstolen har koncentreret sig om den retlige karakter af de gebyrer, der opkræves for sundhedskontrollen, men har kun forlangt, at de skal *svare til* de omkostninger, der opstår i forbindelse med administrationen. Således har Domstolen i dom af 25. februar 1977 i sag 46/76 (Bauhuis, Sml. 1977, s. 5) anset et gebyr for retmæssigt, som blev

opkrævet til dækning af omkostningerne ved den kontrol, der blev gennemført i en udførselsmedlemsstat før afsendelsen.

Jeg spørger nu mig selv hvilken forskel, der, set fra dette synspunkt, er mellem gebyret i Bauhuis-sagen og det gebyr, vi taler om? Skal dette ikke også dække administrative omkostninger, der nødvendigvis opstår under den procedure, som går forud for tilladelsen, og som går ud på at skaffe oplysninger om sundhedstilstanden i tredjelandene? Man vil sige, at »svarer til« ikke kun betyder koordineret indbyrdes, men også at gebyrerne skal være rimelige og stå i forhold til omkostningerne (jfr. dommen i Wigei-sagen, præmis 15). Det er jeg indforstået med, og jeg kan tilføje, at dette krav efter min opfattelse er opfyldt fuldt ud i den foreliggende sag. I hvert fald tilkommer det den forelæggende ret at undersøge dette forhold (og måske fastslå, om der ved IFG's indførsel er påløbet andre gebyrer).

4. Jeg kommer nu til det andet spørgsmål. Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende vil Verwaltungsgericht gerne vide, om retmæssigheden af gebyret er afhængig af, at der opkræves lignende gebyrer i *alle* Fællesskabets medlemsstater i handelen med tredjelande. Formålet med spørgsmålet er i virkeligheden at få Domstolen til nærmere at forklare det, den har fastslået i Simmenthal-dommen. Dér har Domstolen anerkendt undtagelser fra forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning i handelen med tredjelande under den forudsætning, at de afgifter, som opkræves ud over den af Fællesskabet indførte told, har »samme virkning i alle medlemsstaterne« på denne handel (præmis 27).

Jeg er af den opfattelse, at spørgsmålet må besvares benægtende. Frem for alt findes den passus, jeg har gengivet, i en sammenhæng, der ligger langt fra sammenhængen i den foreliggende sag. De undtagelser, som der dér var tale om, findes nemlig i forordninger om indførelse af fælles markedsordninger; de vedrører altså afgifter for fælles kontrol, mens de omtvistede gebyrer blev opkrævet på grundlag af nationale bestemmelser, mens man ventede på, at en sådan kontrol blev indført. Desuden er jeg af den opfattelse, at den fortolkning af artikel 11, som den forelæggende ret lægger til grund, ville fratage undtagelsesordningen i denne bestemmelse enhver praktisk virkning.

Grunden hertil er indlysende. Så længe der ikke er nogen fællesskabsordning, der er trådt i stedet for de nationale ordninger, er forskellene mellem de sundhedskontroller, der gennemføres i de forskellige medlemsstater, en kendsgerning, som ikke må undervurderes. Hvis vi antager, at Verwaltungsgericht's hypotese er korrekt, nemlig at en stat kun kan opkræve gebyrer af indførsler fra lande uden for Fællesskabet efter sine egne retsregler, hvis der opkræves lignende gebyrer i alle andre stater, ville vi komme til det resultat, at produkter fra tredjelandene ville blive bragt ind i Fællesskabet og være i frit omløb dér uden at være underkastet de byrder, som lignende produkter måtte bære i handelen inden for Fællesskabet. Er det dét,

artikel 11 vil? Jeg tror det ikke. Med andre ord tror jeg ikke, at denne artikel indeholder en undtagelse fra princippet om fællesskabspræferencen, hvorefter medlemsstaterne skal forhindre, at indførsler fra tredjelande behandles gunstigere end indførsler fra Fællesskabet.

5. På grundlag af alle disse overvejelser foreslår jeg, at de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht München ved kendelse af 27. oktober 1982 besvares således:

Det var i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 72/461, at der i 1977 blev opkrævet gebyrer til dækning af omkostningerne ved sundhedskontrol ved indførsel af fersk kød fra tredjelande. Disse gebyrer kunne opkræves for meddelelse af en tilladelse fra veterinærmyndighederne ved indførslen, når denne var et led i den nationale kontrolprocedure, og når der var et rimeligt forhold mellem gebyrernes størrelse og omkostningerne i forbindelse med kontrollen.

Retmæssigheden af et gebyr for meddelelsen af en tilladelse fra veterinærmyndighederne ved indførslen på grundlag af artikel 11 i direktiv 72/461 er ikke afhængig af, at der opkræves lignende gebyrer i medlemsstaterne i handelen med tredjelande.