CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 21 maart 2002 [1]

1. Zowel de keuringen en controles waaraan vers vlees van varkens en runderen worden onderworpen als de financieringsvoorwaarden daarvan zijn op communautair niveau geharmoniseerd. In het kader van de harmonisatie van de financieringsvoorwaarden is bepaald dat voor de keuringen en controles een forfaitaire retributie moet worden betaald. Het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) verzoekt het Hof vast te stellen of in zaak C-284/00 de forfaitaire retributie de kosten voor het tussen 1992 en 1994 verrichte onderzoek op trichinen in varkensvlees en in zaak C-288/00 de kosten voor in 1991 verrichte bacteriologisch onderzoeken omvatte, dan wel of naast deze retributie voor die onderzoeken specifieke retributies mochten worden geheven.

I — Rechtskader

A — *Bepalingen van gemeenschapsrecht*

2. Het rechtskader wordt gevormd door de regels op het gebied van de keuring van vers vlees en die betreffende de financiering van deze keuringen.

1. De toepasselijke bepalingen inzake de keuring van vers vlees

a) Richtlijn 64/433/EEG

3. De regels inzake de keuring van vers vlees, voor de periode van 1991 tot en met 31 december 1992, zijn neergelegd in richtlijn 64/433/EEG van de Raad [2], zoals met name gewijzigd bij richtlijn 83/90/EEG van de Raad [3] en, laatstelijk, bij richtlijn 89/662/EEG van de Raad [4] (hierna: „richtlijn 64/433").

4. Richtlijn 64/433 heeft tot doel de uniformering van de omstandigheden op sani-

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB 1964, 121, blz. 2012).

3 — Richtlijn van 7 februari 1983 (PB L 59, blz. 10).

4 — Richtlijn van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 395, blz. 13).

tair gebied die ten behoeve van de intracommunautaire handel in vlees, met name vlees van runderen en varkens, in acht moeten worden genomen. Zij is ook gericht op de opheffing van de op dit gebied in de lidstaten bestaande ongelijkheid tussen de voorschriften, die het handelsverkeer kunnen belemmeren. [5]

5. Volgens de genoemde richtlijn moeten de lidstaten van verzending van vers vlees [6] ervoor zorgen dat dit vlees aan bepaalde voorwaarden voldoet om te garanderen dat het geschikt is voor menselijke consumptie.

6. Zo bepaalt artikel 3, lid 1, sub A-d, van richtlijn 64/433, dat de geslachte dieren of delen van de geslachte dieren na het slachten door een officiële dierenarts moeten zijn gekeurd, welke keuring indien nodig een laboratoriumonderzoek moet omvatten. De inhoud van de keuring na het slachten wordt nauwkeurig beschreven in bijlage 1, hoofdstuk VII, van richtlijn 64/433.

7. Krachtens artikel 4, lid 1, sub a, van richtlijn 64/433, dient vers vlees dat geen koudebehandeling heeft ondergaan overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn 77/96/EEG van de Raad [7] op trichinen te worden onderzocht, en volgens artikel 5 van eerstgenoemde richtlijn mag vlees waarbij de aanwezigheid van trichinen is geconstateerd, niet naar een andere lidstaat worden verzonden.

8. Om de consumenten een uniforme gezondheidsbescherming te waarborgen en om het vrije verkeer te verzekeren van de producten die aan de gemeenschappelijke marktordening zijn onderworpen, heeft richtlijn 88/409/EEG van de Raad [8] de voorschriften van richtlijn 64/433 uitgebreid tot het verse vlees dat door de lidstaten wordt geproduceerd om op hun nationale markt in de handel te worden gebracht.

b) Richtlijn 64/433, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/497/EEG

9. Richtlijn 91/497/EEG van de Raad [9] heeft tot doel de voorschriften van richtlijn

5 — Eerste tot en met vierde overweging van de considerans van richtlijn 83/90.

6 — Volgens artikel 2 van richtlijn 64/433 wordt onder „vers vlees" verstaan vlees, ook vacuüm of in „controlled atmosphere" verpakt, dat, buiten de koudebehandeling, geen behandeling ter bevordering van de houdbaarheid heeft ondergaan.

7 — Richtlijn van 21 december 1976 inzake het opsporen van trichinen bij de invoer van vers vlees van varkens, huisdieren, uit derde landen (PB 1977, L 26, blz. 67). In bijlage I van richtlijn 77/96 worden de verschillende methoden voor de opsporing van trichinen beschreven en in bijlage IV de modaliteiten van de koudebehandeling.

8 — Richtlijn van 15 juni 1988 houdende vaststelling van de gezondheidsvoorschriften voor vlees dat bestemd is voor de binnenlandse markt en van de niveaus van de overeenkomstig richtlijn 85/73 voor de keuring van dit vlees te heffen retributies (PB L 194, blz. 28).

9 — Richtlijn van 29 juli 1991 tot wijziging en codificatie van richtlijn 64/433 (PB L 268, blz. 69).

64/433 uit te breiden tot de gehele vleesproductie, om rekening te houden met de afschaffing van de veterinaire controles aan de grenzen van de lidstaten bij richtlijn 89/662. [10]

2. De toepasselijke bepalingen inzake de financiering van de keuringen

a) Richtlijn 85/73/EEG en beschikking 88/408/EEG

10. Richtlijn 64/433, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/497 [11], waarvan de bepalingen vanaf 1 januari 1993 toepasselijk zijn, neemt in wezen de bepalingen van richtlijn 64/433 inzake de keuring na het slachten en inzake de inhoud van deze keuring over. [12]

13. De retributies voor de keuringen zijn in twee fasen op communautair niveau geharmoniseerd, eerst door richtlijn 85/73/EEG van de Raad [14] en vervolgens door beschikking 88/408/EEG van de Raad. [15]

11. Net als richtlijn 64/433, bepaalt de gewijzigde richtlijn 64/433 dat vers vlees van varkens dat niet overeenkomstig bijlage I van richtlijn 77/96 op trichinen is onderzocht, een koudebehandeling moet ondergaan overeenkomstig bijlage IV bij deze richtlijn. [13]

14. Richtlijn 85/73 heeft tot doel concurrentiebeperkingen te verhinderen die voortvloeien uit de uiteenlopende wijze van financiering van de keuringen en sanitaire controles in de lidstaten. [16] Krachtens de richtlijn heffen de lidstaten een retributie bij het slachten van dieren voor de kosten van deze keuringen en controles en wordt directe of indirecte restitutie van de retributie verboden. De Raad stelt het forfaitaire niveau of de forfaitaire niveaus van de retributies vast, alsmede de uitvoeringsbepalingen en -beginselen van de richtlijn en de uitzonderingsgevallen. De lidstaten worden gemachtigd een bedrag te innen dat

12. Bovendien wordt in artikel 5, lid 1, sub a, van de gewijzigde richtlijn 64/433 bepaald dat vlees van dieren die aan trichinose leden, ongeschikt voor menselijke consumptie moet worden verklaard.

10 — Zesde overweging van de considerans van richtlijn 91/497.

11 — Hierna: „gewijzigde richtlijn 64/433".

12 — Zie artikel 3, lid 1, sub A-d, en bijlage I, hoofdstuk VIII, van de gewijzigde richtlijn 64/433.

13 — Artikel 6 van de gewijzigde richtlijn 64/433.

14 — Richtlijn van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee (PB L 32, blz. 14), waarvan de geldende versie vanaf 1 januari 1991 de bij richtlijn 88/409 gewijzigde versie is (hierna: „richtlijn 85/73").

15 — Beschikking van 15 juni 1988 betreffende de niveaus van de overeenkomstig richtlijn 85/73 te heffen retributies voor de keuringen en sanitaire controles van vers vlees (PB L 194, blz. 24).

16 — Vijfde overweging van de considerans.

hoger is dan de door de Raad vastgestelde niveaus, onder het voorbehoud dat de geïnde totale retributie per lidstaat minder bedraagt of gelijk is aan de werkelijk gemaakte keuringskosten.

15. Beschikking 88/408, vastgesteld ter uitvoering van richtlijn 85/73, stelt in artikel 2, lid 1, de forfaitaire bedragen per diersoort vast van de voor de keuringen van richtlijn 64/433 te heffen retributie. [17]

16. In artikel 2, lid 2, van beschikking 88/408 wordt bepaald dat de lidstaten naar boven en naar beneden mogen afwijken van de vastgestelde forfaitaire bedragen, tot op het niveau van de reële keuringskosten, indien hun loonkosten of bepaalde andere elementen afwijken van het voor de berekening van deze bedragen gehanteerde communautaire gemiddelde. In de bijlage bij de beschikking wordt bepaald dat deze afwijking in het algemeen of voor een bepaalde inrichting kan worden toegepast.

17. Artikel 5, lid 1, van beschikking 88/408 bepaalt dat het in artikel 2 bedoelde bedrag in de plaats komt van alle andere sanitaire heffingen of bijdragen voor de in richtlijn 64/433 bedoelde keuringen en controles van vers vlees.

17 — Voor jonge runderen en voor varkens wordt de retributie vastgesteld op respectievelijk 2,5 en 1,30 ecu per dier.

18. Krachtens richtlijn 88/409 zijn de in artikel 2 van beschikking 88/408 bedoelde retributies tevens van toepassing op de keuringen van vers vlees dat door de lidstaten voor hun binnenlandse markt wordt geproduceerd.

b) Richtlijn 85/73, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118/EG

19. Richtlijn 93/118/EG van de Raad [18] heeft met name tot doel richtlijn 85/73 te wijzigen in verband met de nieuwe voorschriften op het gebied van de controles. [19] In artikel 2 wordt bepaald dat beschikking 88/408 met ingang van 1 januari 1994 wordt ingetrokken.

20. Net als richtlijn 85/73 en beschikking 88/408 bepaalt richtlijn 85/73, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118 [20], dat de lidstaten een forfaitaire communautaire retributie heffen voor alle kosten van de geharmoniseerde controles en dat directe of indirecte restitutie van deze retributie wordt verboden. [21] De lidstaten worden onder dezelfde voorwaarden als die van beschikking 88/408 gemachtigd naar boven of naar beneden af te wijken van de forfaitaire bedragen. [22]

18 — Richtlijn van 22 december 1993 tot wijziging van richtlijn 85/73/EEG (PB L 340, blz. 15).

19 — Vijfde overweging van de considerans.

20 — Hierna: „gewijzigde richtlijn 85/73".

21 — Artikel 1 van de gewijzigde richtlijn 85/73.

22 — Bijlage bij de gewijzigde richtlijn 85/73, hoofdstuk I, punt 5.

21. De bevoegdheid van de lidstaten om een hoger bedrag dan de communautaire retributies te innen, tot op het niveau van de reële keuringskosten, wordt echter niet meer onderworpen aan de voorwaarde dat hun loonkosten of bepaalde andere elementen afwijken van het communautaire gemiddelde.[23] In de bijlage bij de gewijzigde richtlijn 85/73 wordt bepaald dat de lidstaten, ter dekking van hogere kosten, voor een bepaalde inrichting de genoemde forfaitaire bedragen kunnen verhogen dan wel een specifieke retributie kunnen innen die de werkelijk gemaakte kosten dekt.[24]

22. Net als beschikking 88/408 bepaalt de gewijzigde richtlijn 85/73 dat de communautaire retributies in de plaats komen van alle andere sanitaire heffingen of retributies voor de geharmoniseerde keuringen van vers vlees.[25]

B — *Het Duitse recht*

1. Het federale recht

23. Het Fleischhygienegesetz (wet op de vleeshygiëne) in de in 1991 en 1992 geldende versie[26] bepaalt in § 24 dat in de wetgeving van de deelstaten wordt vastgesteld voor welke verrichtingen retributies verschuldigd zijn en dat de retributies worden berekend overeenkomstig richtlijn 85/73. Met ingang van 1 januari 1993 is de verwijzing naar richtlijn 85/73 aangevuld met de woorden: „en de krachtens deze richtlijn door de gemeenschapsinstellingen vastgestelde rechtshandelingen".

2. Het recht van de deelstaat en van de Kreise (arrondissementen)

24. Het Noordrijn-Westfaalse Gesetz über die Kosten der Fleisch- und Geflügelfleischhygiene (wet betreffende de kosten voor vlees- en pluimveevleeshygiëne) van 16 december 1998[27], dat met terugwerkende kracht per 1 januari 1991 in werking is getreden wat de besluiten betreft die inzake ambtelijke handelingen uit hoofde van het FlHG moeten worden vastgesteld, machtigt de Kreise en kreisfreie Städte (arrondissementen en steden die geen deel uitmaken van een arrondissement) de heffing van de met name bij § 24 FlHG voorgeschreven retributies bij besluit te regelen.

25. De Verordnung zur Ausführung des nordrheinwestfälischen Gesetzes über die Kosten der Fleisch- und Geflügelfleischhygiene (verordening ter uitvoering van de genoemde Noordrijn-Westfaalse wet) van

23 — Artikel 2, lid 3, van de gewijzigde richtlijn 85/73.

24 — Bijlage bij de gewijzigde richtlijn 85/73, hoofdstuk I, punt 4, sub a en b.

25 — Artikel 2, lid 4, van de gewijzigde richtlijn 85/73.

26 — BGBl. I, blz. 649; hierna: „FlHG".

27 — GV. NRW, blz. 775.

6 mei 1999 [28], zoals gewijzigd bij besluit van 27 september 1999 [29], is wat de voor de hoofdgedingen relevante bepalingen betreft, eveneens met terugwerkende kracht per 1 januari 1991 in werking getreden. Zij stelt de verrichtingen vast waarvoor overeenkomstig richtlijn 85/73, in de vigerende versie, communautaire retributies zijn verschuldigd en de verrichtingen waarvoor andere dan communautaire retributies worden geheven. Het onderzoek op trichinen en bacteriologische onderzoeken worden tot de laatste categorie gerekend.

26. Op basis van de twee genoemde regelingen heeft de Kreis Wesel, die in zaak C-284/00 bevoegd is, de Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (besluit betreffende de heffing van retributies en verschotten voor ambtshandelingen uit hoofde van het FlHG) van 16 augustus 1999 [30] vastgesteld. Dit besluit is met terugwerkende kracht per 1 januari 1991 in werking getreden en voorziet, naast de forfaitaire retributie voor de keuringen na het slachten, in een specifieke retributie voor het opsporen van trichinen in varkensvlees over de jaren 1992 tot en met 1994.

27. Op dezelfde basis heeft de Kreis Neuss, die bevoegd is in zaak C-288/00, de Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (besluit betreffende de heffing van retributies en verschotten voor ambtshandelingen uit hoofde van het FlHG) van 10 juni 1999 [31] vastgesteld, die eveneens met terugwerkende kracht per 1 januari 1991 in werking is getreden. Dit besluit voorziet voor het jaar 1991, naast de forfaitaire retributie voor de keuringen na het slachten, in een specifieke retributie van 45 DEM per dier voor bacteriologische onderzoeken.

II — Feiten en procesverloop

A — *In zaak C-284/00*

28. Stratmann GmbH und Co. KG (hierna: „Stratmann") is een onderneming die slachthuizen exploiteert. Tussen 1992 en 1994 heeft de Landrätin des Kreises Wesel (hierna: „Landrätin") Stratmann verschillende retributienota's gezonden voor sanitaire keuringen vóór en na het slachten van runderen, schapen en geiten en varkens, alsmede voor het onderzoek van varkensvlees op trichinen.

29. Stratmann heeft tegen de verschillende retributienota's beroep ingesteld. Nadat zij volledig en nadien gedeeltelijk in het gelijk

28 — GV. NRW, blz. 156.
29 — GV. NRW, blz. 563.
30 — Abl. des Kreises Wesel, nr. 21.
31 — Op 16 juni 1999 gepubliceerd.

was gesteld, respectievelijk voor het Verwaltungsgericht Düsseldorf (Duitsland) en het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Duitsland), stelde zij bij het Bundesverwaltungsgericht een beroep tot „Revision" in, dat enkel de vraag betrof of de Landrätin een specifieke retributie mocht heffen voor het opsporen van trichinen in varkensvlees.

30. Van mening dat uit de toepasselijke gemeenschapsregeling niet met zekerheid voortvloeit dat de, eventueel verhoogde, forfaitaire retributie ook de kosten voor het onderzoek op trichinen dekt, heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Omvat de forfaitaire retributie voor de keuring van vers vlees voor de binnenlandse markt, overeenkomstig de krachtens richtlijn 88/409/EEG van 15 juni 1988 toe te passen richtlijn 64/433/EEG van 26 juni 1964, zoals gewijzigd

a) bij richtlijn 89/662/EEG van 11 december 1989, en

b) bij richtlijn 91/497/EEG van 29 juli 1991,

ook de kosten van de onderzoeken van vers varkensvlees op trichinen, zulks

a) krachtens richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985, in samenhang met beschikking 88/408/EEG van de Raad van 15 juni 1988, en

b) krachtens richtlijn 85/73/EEG van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118/EG van de Raad van 22 december 1993?"

B — *In zaak C-288/00*

31. In januari 1991 liet Fleischversorgung Neuss GmbH und Co. KG (hierna: „Fleischversorgung Neuss") jonge vaarzen slachten in de slachthuizen van de Kreis Neuss. Bij nota van 1 februari 1991

vorderde de Landrat des Kreises Neuss (hierna: „Landrat") van Fleischversorgung Neuss, naast voor de keuringen vóór en na het slachten verschuldigde retributies, specifieke retributies ten bedrage van 1 350 DEM wegens het verrichten van 30 bacteriologische onderzoeken.

32. Nadat haar bezwaar tegen de nota inzake de specifieke retributies in hoger beroep was verworpen, stelde Fleischversorgung Neuss beroep tot „Revision" in voor het Bundesverwaltungsgericht.

33. Het Bundesverwaltungsgericht vroeg zich af of de Landrat voor deze bacteriologische onderzoeken specifieke retributies mocht heffen, en heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vraag:

„Omvat de forfaitaire retributie die voor de keuring van vers vlees voor de binnenlandse markt verschuldigd is overeenkomstig de krachtens richtlijn 88/409/EEG van de Raad van 15 juni 1988 toe te passen richtlijn 64/433/EEG van de Raad van 26 juni 1964, zoals gewijzigd bij richtlijn 89/662/EEG van 11 december 1989, ook de kosten van het in voorkomend geval noodzakelijke bacteriologische onderzoek, zulks krachtens richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985, in samenhang met beschikking 88/408/EEG van de Raad van 15 juni 1988?"

III — Beantwoording van de prejudiciële vragen

34. In zaak C-284/00 vraagt de verwijzende rechter of de kosten voor de opsporing van trichinen onder de forfaitaire retributie vallen die verschuldigd is uit hoofde van de gecombineerde toepassing van de bepalingen van:

— richtlijn 85/73 en beschikking 88/408, later de gewijzigde richtlijn 85/73;

— richtlijn 64/433, later de gewijzigde richtlijn 64/433.

In zaak C-288/00 vraagt de verwijzende rechter of de kosten voor bacteriologische onderzoeken onder de forfaitaire retributie vallen die verschuldigd is uit hoofde van de gecombineerde toepassing van de bepalingen van:

— richtlijn 85/73 en beschikking 88/408;

— richtlijn 64/433.

35. Met deze vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen of de forfaitaire communautaire retributie de kosten voor de opsporing van trichinen in vers varkensvlees en voor bacteriologische onderzoeken omvat, ook al worden deze onderzoeken niet systematisch verricht.

36. Ter beantwoording van deze vragen overeenkomstig de uitleggingsmethoden van het Hof [32], stel ik voor achtereenvolgens de bewoordingen, de systematiek en de doelstellingen van de communautaire bepalingen te onderzoeken.

A — *De bewoordingen van de relevante communautaire bepalingen*

1. De bepalingen inzake keuringen en controles

37. Ik stel vast dat volgens richtlijn 64/433 bacteriologische onderzoeken, en volgens richtlijn 64/433, later de gewijzigde richtlijn 64/433, de opsporing van trichinen, niet systematisch worden verricht. De eerstgenoemde onderzoeken zijn echter verplicht zodra twijfel bestaat aan de sanitaire kwaliteit van het vlees, welke twijfel niet door de andere onderzoeksmethoden kan worden weggenomen; het tweede onderzoek is verplicht wanneer het vlees in kwestie geen koudebehandeling heeft ondergaan.

38. Zo bepaalt, wat de bacteriologische onderzoeken betreft, artikel 3, lid 1, sub A-d, van richtlijn 64/433 dat het visueel onderzoek dat in het kader van de keuring na het slachten moet worden verricht, „zo nodig door een laboratoriumonderzoek" kan worden aangevuld, om vast te stellen dat het geslachte dier en het daarbij behorende slachtafval door kort vóór het slachten opgelopen verwondingen en plaatselijke misvormingen of afwijkingen „niet ongeschikt worden voor menselijke consumptie of gevaarlijk voor de gezondheid". Deze mogelijkheid tot het verrichten van laboratoriumonderzoeken wordt opnieuw genoemd in punt 39 van hoofdstuk VII (Keuring na het slachten) van bijlage I bij de richtlijn.

39. Het is juist, dat bacteriologische onderzoeken niet uitdrukkelijk in de aangehaalde bepalingen worden genoemd. Mijns inziens vallen deze onderzoeken echter onmiskenbaar onder het passend laboratoriumonderzoek om vast stellen dat het gekeurde vlees niet ongeschikt wordt voor menselijke consumptie of gevaarlijk voor de gezondheid van de mens. De door de Landrat aangevoerde omstandigheid dat bacteriologische onderzoeken duur zijn en verschei-

32 — Zie bijvoorbeeld arrest van 14 juni 2001, Kvaerner (C-191/99, Jurispr. blz. I-4447, punt 30).

dene dagen in beslag nemen, vormt mijns inziens onvoldoende grond om ze uit te sluiten van het in deze bepalingen bedoelde laboratoriumonderzoek.

40. Wat het onderzoek op trichinen betreft, wijs ik erop dat richtlijn 64/433 in de oorspronkelijke versie van 1964 de bepalingen van de lidstaten die betrekking hebben op het onderzoek van vers varkensvlees op trichinen onverlet liet. [33] Zoals ik heb uiteengezet [34], bepalen richtlijn 64/433 en de gewijzigde richtlijn 64/433 dat dit onderzoek verplicht is voor al het verse vlees van varkens dat geen koudebehandeling heeft ondergaan overeenkomstig richtlijn 77/96, en dat vlees waarbij de aanwezigheid van trichinen is geconstateerd, niet naar een andere lidstaat mag worden verzonden of ongeschikt voor menselijke consumptie moet worden verklaard.

41. In het licht van deze bepalingen ben ik van mening dat de gemeenschapswetgever het onderzoek op trichinen in vers varkensvlees kennelijk heeft willen opnemen in de geharmoniseerde keuringen.

42. Aangezien bacteriologische onderzoeken en het onderzoek op trichinen zijn opgenomen in de communautaire bepalingen inzake de keuringen van vers vlees,

33 — Artikel 6, lid 2.

34 — Punten 7 en 10 van deze conclusie.

vallen de kosten daarvan derhalve, zoals wij hierna zullen zien, onder de forfaitaire retributie volgens de bewoordingen van de bepalingen over de financiering van deze keuringen.

2. De bepalingen inzake de financiering van de keuringen en controles

43. Geconstateerd moet namelijk worden dat uit de bepalingen inzake de financiering van de keuringen en controles niet blijkt dat de communautaire retributie uitsluitend de kosten omvat voor de onderzoeken die systematisch moeten worden verricht. In deze bepalingen wordt juist uitdrukkelijk en zonder onderscheid naar alle geharmoniseerde maatregelen verwezen.

44. Zo bepaalt artikel 1, lid 1, eerste streepje, van richtlijn 85/73: „De lidstaten dragen er zorg voor dat [...] een retributie wordt geheven bij het slachten van [runderen en varkens] voor de kosten die verbonden zijn aan de keuringen en sanitaire controles".

Beschikking 88/408 bepaalt in artikel 1: „In deze beschikking worden de bedragen van de door de lidstaten te heffen retributie uit hoofde van de keuringen en sanitaire con-

troles van vers vlees, *bedoeld*[35] in [richtlijn] 64/433/EEG [...], vastgesteld".

45. Evenzo bepaalt de gewijzigde richtlijn 85/73[36] in artikel 1, lid 1, eerste streepje, dat „de lidstaten zorg dragen voor de inning van een communautaire retributie voor de kosten die verbonden zijn aan de keuringen en sanitaire controles van het vlees bedoeld in [richtlijn] 64/433/EEG [...]". In hoofdstuk I van de bijlage bij deze richtlijn wordt bepaald dat de lidstaten, onverminderd de toepassing van de punten 4 en 5, de forfaitaire bedragen innen „voor de keuringskosten in verband met de slachtwerkzaamheden".

46. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, volgens welke de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht een vergelijking van de verschillende taalversies vereist[37], wijs ik er bovendien op dat de versies van de aangehaalde bepalingen in de meeste andere officiële talen bewoordingen gebruiken die semantisch volledig overeenstemmen met de Franse versie.

35 — Cursivering van mij.

36 — Anders dan de Commissie (punt 12 van haar schriftelijke opmerkingen) ben ik van mening dat, gelet op de artikelen 2 en 3, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 93/118, de bepalingen van de gewijzigde richtlijn 85/73 met ingang van 1 januari 1994 toepasselijk zijn. Dat is ook het standpunt van het Hof in het arrest van 15 april 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, Jurispr. blz. I-1847, punten 10 en 50), dat betrekking had op kosten van veterinaire keuringen die tussen 1 januari 1993 en 4 maart 1994 zijn gefactureerd.

37 — Arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a. (283/81, Jurispr. blz. 3415, punt 18).

47. Daaruit leid ik derhalve af dat de door de Landrat en de Landrätin verdedigde restrictieve uitlegging, volgens welke de forfaitaire communautaire retributie slechts de kosten omvat voor de controles die systematisch moeten worden verricht, geen enkele steun vindt in de bewoordingen van de geldende bepalingen.

48. Bij gebreke van eisen of beperkingen waaruit het tegendeel blijkt, was het mijns inziens de intentie van de gemeenschapswetgever dat de forfaitaire retributie alle controles van richtlijn 64/433, later de gewijzigde richtlijn 64/433, omvat en dus ook de kosten voor het onderzoek op trichinen in vers varkensvlees en voor bacteriologische onderzoeken. Naar mijn mening wordt deze opvatting bevestigd door de algemene systematiek van de betrokken bepalingen.

B — *De algemene systematiek van de betrokken communautaire bepalingen*

49. In de eerste plaats bevestigt de algemene systematiek van de bepalingen inzake de keuringen en sanitaire controles mijns inziens de gedachte dat het onderzoek op trichinen en bacteriologische onderzoeken niet van de overige maatregelen kunnen worden gescheiden.

50. Zoals gezegd [38], heeft de gemeenschapswetgever een geharmoniseerd systeem van sanitaire keuringen ingevoerd, dat gebaseerd is op een volledige controle van vers vlees in de lidstaat van verzending en in de plaats komt van het systeem van de lidstaat van bestemming. In dat kader heeft hij de officiële dierenarts van de lidstaat van oorsprong belast met de communautaire taak om er zorg voor te dragen dat het vlees geschikt is voor menselijke consumptie [39] en derhalve om de bescherming van de volksgezondheid te verzekeren. [40]

51. Gezien de hoeveelheid te keuren vlees, de heterogeniteit van de gezondheidsstaat ervan en van de kosten van de controles, is het duidelijk dat de gemeenschapswetgever geen uitputtende lijst kon vaststellen van de te verrichten keuringen van al het verse vlees. De keuring na het slachten omvat derhalve, volgens de definitie daarvan [41], enerzijds verschillende soorten verrichtingen [42], waarvan slechts de minimuminhoud wordt beschreven en die de officiële dierenarts moet uitbreiden wanneer hij dat nodig acht, en anderzijds systematische onderzoeken, zoals het onderzoek op trichinen, waarvan onder bepaalde strikte voorwaarden kan worden afgezien.

52. Deze maatregelen hebben echter allemaal hetzelfde doel: de bescherming van de volksgezondheid; zij zijn dan ook even belangrijk en moeten als een integrerend deel van de geharmoniseerde keuringen en controles worden beschouwd, los van het feit of zij al dan niet systematisch moeten worden verricht.

53. In de tweede plaats volgt mijns inziens uit de algemene systematiek van zowel richtlijn 85/73 en beschikking 88/408 als de gewijzigde richtlijn 85/73 dat de forfaitaire communautaire retributie dwingend bacteriologische onderzoeken en het onderzoek op trichinen omvat.

54. De harmonisatie van de financieringsvoorwaarden voor de keuringen en controles berust namelijk hoofdzakelijk op de invoering van een forfaitaire retributie, waarvan het bedrag voor elke diersoort wordt vastgesteld. Zoals gezegd [43], moet deze retributie al deze maatregelen, zonder onderscheid, omvatten. De gemeenschapswetgever heeft tevens bepaald dat deze retributie kan worden verhoogd, tot op het niveau van de reële keuringskosten. [44] Tenslotte komt de retributie volgens artikel 5, lid 1, van beschikking 88/408, en artikel 2, lid 4, van de gewijzigde richtlijn 85/73, in de plaats van alle andere sanitaire heffingen of bijdragen die de nationale, regionale of gemeentelijke autoriteiten van de lidstaten heffen voor de keuringen en controles van vers vlees. De enige uitzonderingen op het verbod op het

38 — Punten 4 tot en met 12 van deze conclusie.

39 — Zoals bepaald in bijlage I, hoofdstuk VII, punt 38, van richtlijn 64/433 en in bijlage I, hoofdstuk VIII, punt 39, van de gewijzigde richtlijn 64/433.

40 — Arrest van 15 april 1997, Daut (C-105/95, Jurispr. blz. I-1877, punt 20).

41 — Zie bijlage I, hoofdstuk VII, van richtlijn 64/433 en bijlage I, hoofdstuk VIII, van de gewijzigde richtlijn 64/433.

42 — Visueel onderzoek, betasten van bepaalde organen, insnijden, onderzoek naar afwijkingen in de consistentie, de kleur, de geur, de smaak en, indien nodig, een laboratoriumonderzoek.

43 — Punten 42 tot en met 48 van deze conclusie.

44 — Artikel 2, lid 2, van richtlijn 85/73 en artikel 2, lid 2, van beschikking 88/408. Artikel 2, lid 3, van de gewijzigde richtlijn 85/73.

heffen van andere heffingen of bijdragen zijn — in beschikking 88/408 — de kosten voor registratie van de slachthuizen [45] en — in de gewijzigde richtlijn 85/73 — de kosten voor registratie van erkende inrichtingen en de mogelijkheid een retributie te heffen voor de bestrijding van epizoötieën. [46]

55. Mijns inziens vloeit uit al deze bepalingen voort dat beschikking 88/408 en de gewijzigde richtlijn 85/73 de mogelijkheid uitsluiten om bovenop de daarin voorziene forfaitaire retributie een specifieke retributie te heffen voor een keuring of controle als bedoeld in richtlijn 64/433 of de gewijzigde richtlijn 64/433, zoals het onderzoek op trichinen of bacteriologische onderzoeken.

56. Uit het voorgaande vloeit tevens voort dat een lidstaat die van mening was dat de forfaitaire retributie niet alle gemaakte kosten voor alle geharmoniseerde keuringen en controles dekte, uit hoofde van richtlijn 85/73 en beschikking 88/408 het bedrag van deze retributie slechts kon verhogen voor een bepaalde categorie inrichtingen of voor een bepaalde inrichting, en, uit hoofde van de gewijzigde richtlijn 85/73, dit bedrag kon verhogen dan wel een specifieke retributie kon innen die de werkelijk gemaakte kosten dekte. Dezelfde beperking gold ook voor de plaatselijke of regionale autoriteit waaraan de lidstaat zijn bevoegdheden had gedelegeerd, aangezien die autoriteit niet meer bevoegdheden kon hebben dan de delegans.

57. Op het punt van de kosten voor het onderzoek op trichinen wordt mijn opvatting mijns inziens gesteund door de verklaring in de notulen van de Raad bij de vaststelling van beschikking 88/408. [47] In deze verklaring zijn de criteria voor de berekening van de forfaitaire retributie opgenomen. Zo is de gemiddelde tijdsduur voor de keuring van een varken twee minuten, waarbij de voor, met name, het onderzoek op trichinen benodigde tijd kan worden opgeteld. Deze verklaring bevestigt dat de kosten voor het onderzoek op trichinen deel uitmaken van de forfaitaire retributie. [48]

45 — Artikel 5, lid 1, laatste volzin, van beschikking 88/408.

46 — Artikel 2, lid 4, van de gewijzigde richtlijn 85/73.

47 — Aangehaald door het Bundesverwaltungsgericht in zijn verwijzingsbeschikking in zaak C-284/00 (blz. 6 van de Nederlandse vertaling).

48 — Volgens de rechtspraak van het Hof kan een interpretatieve verklaring niet worden aangevoerd om een uitlegging te rechtvaardigen die verschilt van de bewoordingen zelf van de betrokken bepaling (arrest van 23 februari 1988, Commissie/Italië, 429/85, Jurispr. blz. 843, punt 9), of wanneer de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden (arrest van 26 februari 1991, Antonissen, C-292/89, Jurispr. blz. I-745, punt 18). Zij kan echter voor de uitlegging van die bepaling in aanmerking worden genomen wanneer die verklaring erop gericht is een algemeen begrip te preciseren waarop het verzoek om uitlegging betrekking heeft [arrest van 3 december 1998, Generics (UK) e.a., C-368/96, Jurispr. blz. I-7967, punt 27]. Meer recent heeft het Hof, ter ondersteuning van zijn uitlegging van een bepaling van een richtlijn op het gebied van het directe verzekeringsbedrijf, de interpretatieve verklaring van die bepaling aangehaald, die is gegeven door het Comité voor het verzekeringswezen dat is opgericht ingevolge een latere richtlijn (arrest Kvaerner, reeds aangehaald, punt 54).

58. Het is juist, dat dit geharmoniseerde financieringssysteem tot gevolg heeft dat een deel van de kosten van het onderzoek op trichinen en van bacteriologische onderzoeken wordt gedragen door eigenaren van dieren waarvoor dergelijke maatregelen niet nodig zijn. Maar het is naar mijn mening een wezenlijk kenmerk van een forfaitair vastgestelde retributie, dat eigenaren van dieren een retributie moeten betalen die in sommige gevallen hoger en in andere gevallen lager is dan de werkelijke kosten voor de voor hun dier vereiste keuringen en controles.

59. In dit verband hoef ik slechts te verwijzen naar de beschrijving van de sanitaire keuring na het slachten in bijlage I, hoofdstuk VII, van richtlijn 64/433 en in bijlage I, hoofdstuk VIII, van de gewijzigde richtlijn 64/433. Zoals reeds gezegd, omvat de keuring na het slachten een aantal onderzoeken die de dierenarts slechts in geval van twijfel hoeft te verrichten. De voorwaarden voor de verrichting van de keuringen en controles verschillen in de praktijk dus per dier. Daarom denk ik, anders dan de Landrätin en de Landrat, dat het feit dat het mogelijk is de dieren die op trichinen zijn onderzocht of waarvoor bacteriologische onderzoeken nodig waren, te identificeren, niet betekent dat het onredelijk is de kosten van dergelijke maatregelen, net als een gemiddelde keuringstijd en andere maatregelen die in geval van twijfel worden getroffen, te verdisconteren in het bedrag van de forfaitaire retributie, en dat voor deze speciale maatregelen wordt afgeweken van de bewoordingen en de systematiek van de toepasselijke bepalingen.

60. Ter afsluiting van deze analyse van het geharmoniseerde financieringssysteem acht ik het nog noodzakelijk te preciseren waarom specifieke retributies die bovenop de forfaitaire retributie worden geïnd voor de kosten van het onderzoek op trichinen en voor bacteriologische onderzoeken, niet als een gemeenschapsrechtelijk toegestane verhoging mogen worden beschouwd.

61. Enerzijds staat namelijk vast dat in het kader van de in richtlijn 85/73 en beschikking 88/408 bedoelde verhoging en ook van de verhoging van punt 4, sub a, van hoofdstuk I van de bijlage bij de gewijzigde richtlijn 85/73 uitsluitend de vaststelling van een „algemene" retributie is toegestaan, die voor een bepaalde inrichting of een bepaalde categorie inrichtingen wordt berekend en toegepast.[49] Deze verhoging kan er dus niet toe leiden dat een specifieke retributie wordt verlangd voor bijzondere onderzoeken als die van de hoofdgedingen.

62. Anderzijds heeft het Hof, wat de bevoegdheid betreft om „een specifieke retributie te innen die de werkelijk gemaakte kosten dekt", zoals voorzien in punt 4, sub b, van hoofdstuk I van de bijlage bij de gewijzigde richtlijn 85/73, in het arrest van 9 september 1999, Feyrer[50], geoordeeld dat de lidstaten daarvan in het

49 — Zie, wat beschikking 88/408 betreft, de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Hansa Fleisch Ernst Mundt (arrest van 10 november 1992, C-156/91, Jurispr. blz. I-5567, punt 30). Zie ook punt 2 van de bijlage bij beschikking 88/408.

50 — C-374/97, Jurispr. blz. I-5153, punten 27, 31 en 32.

algemeen en naar eigen inzicht gebruik kunnen maken, met als enige voorwaarde dat de retributie de werkelijk gemaakte kosten niet overschrijdt. De naleving van deze voorwaarde houdt mijns inziens in dat alle werkelijk door de betrokken lidstaat gemaakte kosten voor de geharmoniseerde keuringen en controles in aanmerking worden genomen, en sluit derhalve uit dat voor een bijzonder onderzoek bovenop de forfaitaire communautaire retributie een specifieke retributie wordt geheven.

63. Het tegendeel aanvaarden, zou erop neerkomen dat de bepalingen van beschikking 88/408 en van de gewijzigde richtlijn 85/73, waarbij de gemeenschapswetgever in een forfaitaire retributie heeft voorzien die de kosten voor alle geharmoniseerde keuringen en controles omvat, geen zin hebben, aangezien elke lidstaat dan, naast die retributie, voor een of meer onderzoeken een specifieke retributie of specifieke retributies naar eigen keuze zou kunnen heffen.

64. Derhalve bevestigt de algemene systematiek van de bepalingen inzake zowel de keuringen en controles als de financiering, de letterlijke uitlegging daarvan, op grond waarvan de kosten van het onderzoek op trichinen en van bacteriologische onderzoeken gedekt zijn door de forfaitaire retributie en niet kunnen leiden tot specifieke retributies die daarbovenop worden geheven.

65. Deze conclusie komt mijns inziens ook overeen met de doelstellingen van de betrokken communautaire wetgeving.

C — *De doelstellingen van de communautaire wetgeving*

66. Met de Commissie ben ik van mening dat uitsluitend een bevestigend antwoord op de gestelde vragen in overeenstemming is met de doelstellingen die de gemeenschapswetgever heeft nagestreefd met de harmonisatie van de keuringen van vers vlees en van de financiering van die keuringen.

67. Wat de bepalingen over de keuringen en controles betreft, blijkt namelijk uit de overwegingen van de considerans van richtlijn 64/433 en van de gewijzigde richtlijn 64/433 dat deze tot doel hebben de aan de consument geboden gezondheidsgaranties te uniformeren. [51] De gemeenschapswetgever heeft de eenheid van de markt van de Gemeenschap en het vrije verkeer van vers vlees binnen de Gemeenschap willen waarborgen, met gelijktijdige verzekering van de bescherming van de volksgezondheid. [52]

51 — Eerste tot en met vierde overweging van de considerans van richtlijn 83/90. Vierde tot en met zesde overweging van de considerans van richtlijn 91/497.

52 — Arrest Daut, reeds aangehaald, punt 20.

68. Zoals gezegd, maken alle maatregelen van richtlijn 64/433 en de gewijzigde richtlijn 64/433 deel uit van de geharmoniseerde maatregelen op communautair niveau en heeft deze harmonisatie zowel betrekking op de omstandigheden waaronder zij moeten worden getroffen als op de uitvoeringsmodaliteiten.

69. Zouden het onderzoek op trichinen en bacteriologische onderzoeken gescheiden kunnen worden van de andere geharmoniseerde keuringen en controles en in de lidstaten — ook al gaat het slechts om de financiering daarvan — anders kunnen worden behandeld, dan zou dit mijns inziens principieel in strijd zijn met het door de gemeenschapswetgever beoogde doel van de uniformering van de keuringen en sanitaire controles.

70. Naar mijn mening zou dit tevens in strijd zijn met de totstandbrenging van de interne markt. Op een gebied als de consumptie van vers vlees, waarin het vertrouwen van de consument een grote rol speelt, is het immers van cruciaal belang dat iedereen er zeker van moet kunnen zijn dat de op de markt aangeboden producten dezelfde keuringen en controles hebben ondergaan, uit welke lidstaat zij ook afkomstig zijn. Gelet op het belang dat de uitsluiting van trichinen voor de sanitaire kwaliteit van varkensvlees en het belang dat de uitsluiting van bacteriologische infecties voor vers vlees in het algemeen heeft, kan de argumentatie van de Landrätin en de Landrat ten betoge dat het onderzoek op trichinen en bacteriologische onderzoeken niet tot de geharmoniseerde keuringen en controles behoren, al brengen zij die slechts naar voren in het kader van een geschil over de financiering daarvan, mijns inziens het vertrouwen van de consument in de kwaliteit van het communautaire controlesysteem aantasten.

71. Op het punt van de bepalingen inzake de financiering van de keuringen en controles dient naar mijn mening hetzelfde antwoord te worden gegeven.

72. Uit de overwegingen van de considerans van richtlijn 85/73 [53] en van de gewijzigde richtlijn 85/73 [54] blijkt namelijk dat de Raad een einde heeft willen maken aan de bestaande verschillen tussen de lidstaten op het gebied van de financiering van de keuringen en controles, omdat daardoor de concurrentie tussen producten die grotendeels onder gemeenschappelijke marktordeningen vallen, ongunstig kon worden beïnvloed.

53 — Vijfde en zesde overweging van de considerans van richtlijn 85/73.

54 — Vierde en zesde overweging van de considerans van richtlijn 93/118.

73. Zoals gezegd, heeft de Raad de forfaitaire bedragen vastgesteld van de te heffen communautaire retributies uit hoofde van alle in richtlijn 64/433 en in de gewijzigde richtlijn 64/433 bedoelde keuringen en controles, alsmede de voorwaarden waaronder van deze bedragen naar boven of naar beneden kan worden afgeweken. Tenslotte heeft de Raad de directe of indirecte restitutie van deze bedragen verboden.

74. In deze omstandigheden kan elke actie die erop gericht is de in richtlijn 64/433 en in de gewijzigde richtlijn 64/433 bedoelde keuringen en controles te onttrekken aan dit geharmoniseerde financieringssysteem en ze te onderwerpen aan een nationaal systeem waarop de eisen van het communautaire stelsel niet van toepassing zijn, in beginsel de opheffing van concurrentiedistorsies op losse schroeven zetten.

75. Anders dan de Landrat in zijn schriftelijke opmerkingen betoogt[55], kan deze constatering niet worden ontzenuwd door het feit dat de betrokken specifieke retributies bovenop de forfaitaire retributie komen. Zoals gezegd, kan een lidstaat namelijk onder bepaalde voorwaarden van de forfaitaire communautaire retributies naar beneden afwijken tot op het niveau van de werkelijke keuringskosten, in het algemeen of voor een bepaalde inrichting of een bepaalde categorie inrichtingen. Indien men aanvaardt dat een bijzondere keuringsmaatregel als bedoeld in richtlijn 64/433 en in de gewijzigde richtlijn 64/433 tot een specifieke retributie kan leiden en niet meer gedekt kan worden door de forfaitaire retributie, kan een lidstaat gemakkelijker het bedrag verlagen van deze door alle eigenaren van geslachte dieren verschuldigde forfaitaire retributie. Bij een dergelijke handelwijze zou die staat de afzet van zijn nationale producten op de markt van de Gemeenschap begunstigen. De bewering dat de heffing van een specifieke retributie voor een bepaalde keuringsmaatregel bovenop de forfaitaire communautaire retributie niet in strijd is met het doel dat met de harmonisatie van de financieringsmodaliteiten van de keuringen en controles wordt beoogd, is mijns inziens dan ook onjuist.

55 — Zie zijn schriftelijke opmerkingen.

IV — Conclusie

76. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de door het Bundesverwaltungsgericht gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„1) In zaak C-284/00 omvat de forfaitaire retributie die verschuldigd is uit hoofde van de gecombineerde toepassing van de bepalingen van

— richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee, en beschikking 88/408/EEG van de Raad van 15 juni 1988 betreffende de niveaus van de te heffen retributies voor de keuringen en sanitaire controles van vers vlees overeenkomstig richtlijn 85/73, later richtlijn 85/73 zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118/EG van de Raad van 22 december 1993 tot wijziging van richtlijn 85/73;

— richtlijn 64/433/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees, zoals met name gewijzigd bij richtlijn 83/90/EEG van de Raad en, laatstelijk, bij richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne

markt, later richtlijn 64/433 zoals gewijzigd bij richtlijn 91/497/EEG van de Raad van 29 juli 1991, de kosten voor de opsporing van trichinen.

2) In zaak C-288/00 omvat de forfaitaire retributie die verschuldigd is uit hoofde van de gecombineerde toepassing van de bepalingen van:

— richtlijn 85/73 en beschikking 88/408;

— richtlijn 64/433, zoals met name gewijzigd bij richtlijn 83/90 en, laatstelijk, bij richtlijn 89/662, de kosten voor bacteriologische onderzoeken."