ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 maart 2009*

In zaak C-309/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Hessische Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) bij beslissing van 13 juni 2007, ingekomen bij het Hof op 5 juli 2007, in de procedure

**Baumann GmbH**

tegen

**Land Hessen,**

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, M. Ilešič, A. Borg Barthet, E. Levits en J.-J. Kasel (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 september 2008,

gelet op de opmerkingen van:

— Baumann GmbH, vertegenwoordigd door L. Liebenau en M. Stephani, Rechtsanwälte,

— het Land Hessen, vertegenwoordigd door H. Nebel als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Erlbacher en M. Vollkommer als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5, lid 3, van richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles als bedoeld in de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG en 91/496/EEG (PB L 32, blz. 14), zoals gewijzigd en gecodificeerd bij richtlijn 96/43/EG van de Raad van 26 juni 1996 (PB L 162, blz. 1; hierna: „richtlijn 85/73"), alsook van bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij diezelfde richtlijn.

2 Deze vraag is gesteld in het kader van een geding tussen Baumann GmbH (hierna: „Baumann") en het Land Hessen over de berekening van de retributies die ter zake van veterinaire keuringen en controles van vers vlees verschuldigd zijn.

## Toepasselijke bepalingen

*Gemeenschapsregeling*

3 Artikel 1 van richtlijn 85/73 luidt:

„De lidstaten dragen overeenkomstig de voorschriften in bijlage A zorg voor de heffing van een communautaire retributie voor de kosten die verbonden zijn aan de keuringen en controles van de in de genoemde bijlage genoemde producten, met inbegrip van keuringen en controles die ertoe strekken de bescherming van dieren in de slachthuizen te waarborgen, in overeenstemming met de vereisten van richtlijn 93/119/EEG."

4 Artikel 5, leden 1, 3 en 4, van deze richtlijn is als volgt verwoord:

„1. De communautaire retributies dekken de kosten die de bevoegde autoriteit moet maken, in verband met:

— de loonkosten en sociale premies voor de keuringsdienst,

— de administratiekosten in het kader van de uitvoering van de controles en keuringen, eventueel met inbegrip van de kosten voor de na- en bijscholing van de inspecteurs

voor de uitvoering van de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde controles en keuringen.

[…]

3. Onder het voorbehoud dat de geheven totale retributie per lidstaat niet meer bedraagt dan de werkelijk gemaakte keuringskosten, worden de lidstaten gemachtigd een bedrag te heffen dat hoger is dan het niveau van de communautaire retributies.

4. Onverminderd de keuze van de autoriteit die gemachtigd is om de communautaire retributies te innen, komen deze retributies in de plaats van alle andere sanitaire belastingen of bijdragen die de nationale, regionale of plaatselijke overheden van de lidstaten heffen voor de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde keuringen en controles en voor de certificering daarvan.

Deze richtlijn laat de mogelijkheid voor de lidstaten om een retributie te heffen voor de bestrijding van epizoötieën en endemische ziekten onverlet."

5 Bijlage A, hoofdstuk I, punt 1, bij richtlijn 85/73 stelt de forfaitaire bedragen van met slachtwerkzaamheden verbonden keuringskosten vast. De modaliteiten voor de financiering van met uitsnijden verbonden controles en keuringen zijn voorzien in punt 2 van datzelfde hoofdstuk. Hoofdstuk I, punt 4, sub a en b, luidt:

„De lidstaten kunnen ter dekking van hogere kosten:

a) voor een bepaalde inrichting de in de punten 1 en 2, sub a, genoemde forfaitaire bedragen verhogen.

Afgezien van de in punt 5, sub a, vermelde voorwaarde, kunnen als voorwaarden hiervoor gelden:

[…]

— meerkosten ingevolge bijzondere transporttijden,

— tijdverlies ingevolge frequent wisselende, door het keuringspersoneel niet beïnvloedbare slachttijden,

[…]

— uitvoering van keuringen van dieren die op verzoek van de eigenaar buiten de normale slachturen worden geslacht.

De hoogte van de toeslagen op het forfaitaire referentiebedrag van de retributie hangt af van de omvang van de te dekken kosten.

b) dan wel een retributie heffen die de werkelijk gemaakte kosten dekt."

*Nationale regeling*

6 Zoals uit de verwijzingsbeslissing volgt, is richtlijn 85/73 voor een deel door bepalingen van de federale overheid en voor een deel door bepalingen van de Länder omgezet in Duits recht.

7 Steunend op de wet betreffende de kosten van veterinaire controles (Veterinärkontroll-Kostengesetz) van 3 november 1998 (GVBl. 1998 I, blz. 414), die bepaalde voorschriften van de federale regelgeving ten uitvoer legt, heeft de wetgever van het Land Hessen vastgesteld het besluit inzake de onder de bevoegdheid van het Hessische ministerie van Milieu, Plattelandsgebieden en Consumentenbescherming vallende administratiekosten (Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz) van 16 december 2003 (GVBl. 2003 I, blz. 362; hierna: „VwKostO-MULV"), evenals het wijzigingsbesluit (Änderungsverordnung) van 31 januari 2005 (GVBl. 2005 I, blz. 74).

8 Overeenkomstig § 4, lid 6, van de wet betreffende de kosten van veterinaire controles worden inrichtingen waar meer dan 1 500 slachtingen per maand worden verricht, beschouwd als „grote inrichtingen" („Großbetriebe") en mogen zij, vanwege bijzondere controles, worden onderworpen aan de inning van bijzondere retributies die afhangen van de met deze controles verbonden kosten.

9 § 5 van diezelfde wet luidt:

„Voor ambtsverrichtingen die op speciaal verzoek buiten de normale slachturen worden verricht, kan een toeslag op de retributie worden verlangd. Meer bepaald kunnen de bijzondere kosten die door de verrichting van ambtsverrichtingen buiten de normale slachturen ontstaan, afzonderlijk in rekening worden gebracht. De normale slachturen zijn:

— in grote inrichtingen: tussen 6.00 uur en 18.00 uur op werkdagen en tussen 6.00 uur en 15.00 uur op zaterdag;

— in andere inrichtingen: tussen 7.00 uur en 18.00 uur op werkdagen en tussen 7.00 uur en 15.00 uur op zaterdag."

10 Volgens de verwijzende rechter voorziet de VwKostO-MULV voor elk van deze beide categorieën van inrichtingen, in degressieve tarieven voor de verschillende soorten van geslachte dieren. Daarbij zijn de systematiek en de structuur van bijlage A, hoofdstuk I, punt 1, bij richtlijn 85/73 niet strikt aangehouden.

11 Volgens de VwKostO-MULV bedraagt de toeslag op de retributies voorzien bij § 5 van de wet betreffende de kosten van veterinaire controles 25 % van de in normale gevallen verschuldigde retributies.

## Hoofdgeding en prejudiciële vragen

12 Zoals volgt uit het aan het Hof overgelegd dossier, liggen aan het hoofdgeding ten grondslag, door het Land Hessen uitgevaardigde uitnodigingen tot betaling ter zake van retributies die verschuldigd zijn uit hoofde van veterinaire keuringen en controles van vers vlees in de bedrijfslokalen van Baumann. Van oordeel dat de regelgeving van het Land waarbij de tarieven voor deze retributies zijn vastgesteld, in strijd is met afgeleid gemeenschapsrecht, heeft Baumann beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Darmstadt. Bij beslissing van 6 juli 2006 heeft dit gerecht de vordering van deze onderneming toegewezen en vastgesteld dat de VwKostO-MULV geen geldige machtiging vormt op grond waarvan het Land Hessen ten nadele van de marktdeelnemers kan afwijken van de in bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73 voorziene forfaitaire retributies.

13 Het Land Hessen heeft tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij het Hessische Verwaltungsgerichtshof. Dit heeft geoordeeld dat de oplossing van het geschil afhangt van de uitlegging van richtlijn 85/73, waarop het de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„1) Dient de nationale wetgever, wanneer hij gebruikmaakt van de mogelijkheden die zijn voorzien in artikel 5, lid 3, van richtlijn [85/73] en in bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, van deze richtlijn om de forfaitaire bedragen voor bepaalde inrichtingen te verhogen en in genoemd punt 4, sub b, om een retributie te heffen die de daadwerkelijk gemaakte kosten dekt, zich daarbij strikt te houden aan de in bijlage A, hoofdstuk I, punten 1 en 2, sub a, vastgestelde tarieflijsten (naar diersoort, jonge of volwassen dieren, geslacht gewicht, etc.), of kan hij bij de vaststelling van het bedrag van de retributies een onderscheid maken tussen keuringen van partijen slachtdieren in grote inrichtingen en andere keuringen, en bovendien ook binnen deze twee groepen voorzien in een degressief tarief, afhankelijk van het aantal te slachten dieren van een bepaalde soort, op de enkele voorwaarde dat bedoeld bedrag de daadwerkelijk gemaakte kosten dekt?

2) Kan de nationale wetgever op basis van de hierboven bedoelde regels de retributies voor keuringen bij het slachten binnen de normale slachturen met een procentuele toeslag verhogen voor het slachten op verzoek van de eigenaar buiten de normale slachturen, wanneer deze toeslag overeenkomt met de daadwerkelijk gemaakte extra kosten, of moeten deze kosten begrepen zijn in de forfaitaire (verhoogde) retributie die geldt voor alle retributieplichtigen?"

**Beantwoording van de prejudiciële vragen**

*De eerste vraag*

14 Ter beantwoording van de eerste vraag moet een onderscheid worden gemaakt tussen de mogelijkheid die de lidstaten is geboden in bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73 en die in datzelfde punt 4, sub b.

15 Wat de eerste van die beide bepalingen betreft, moet worden opgemerkt dat de lidstaten op grond daarvan ter dekking van hogere kosten dan die voorzien bij richtlijn 85/73, „voor een bepaalde inrichting de […] forfaitaire bedragen" genoemd in bedoelde bijlage A, hoofdstuk I, punten 1 en 2, sub a, mogen verhogen.

16 In dat verband moet worden vastgesteld dat uit de bewoordingen van genoemd punt 4, sub a, volgt dat deze bepaling bedoeld is om enkel ten aanzien van een „bepaalde" inrichting te worden toegepast, zodat een lidstaat daarvan slechts van geval tot geval gebruik kan maken en hij op grond van die bepaling niet een categorisering van slachtinrichtingen kan invoeren die, zoals in het hoofdgeding, op de omvang daarvan berust.

17 Deze uitlegging vindt overigens steun in de in bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73 opgenomen lijst van omstandigheden die de toepassing van de betrokken toeslag kunnen rechtvaardigen, welke omstandigheden alle betrekking hebben op specifieke elementen aan de hand waarvan de ene inrichting ten opzichte van de andere kan worden onderscheiden en die voorts voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn (zie in die zin arrest van 9 september 1999, Feyrer, C-374/97, Jurispr. blz. I-5153, punten 26 en 27).

18 Voor zover voorts bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73 uitdrukkelijk verwijst naar de in punten 1 en 2, sub a, van datzelfde hoofdstuk I vastgestelde forfaitaire bedragen, kan de toeslag die de lidstaten uit hoofde van bedoeld punt 4 mogen toepassen, geen betrekking hebben op die forfaitaire bedragen en moet deze derhalve de systematiek en de structuur daarvan eerbiedigen.

19 Hieruit volgt dat een lidstaat niet onder toepassing van bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73, een retributie kan heffen waarvan het tarief varieert naargelang de omvang van de inrichting en het aantal geslachte dieren.

20 Aangaande bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub b, bij richtlijn 85/73 moet eraan worden herinnerd dat deze bepaling de lidstaten een mogelijkheid biedt waarvan deze algemeen en naar eigen inzicht gebruik kunnen maken met als enige voorwaarde, dat de retributie de daadwerkelijk gemaakte kosten niet overschrijdt (zie arrest Feyrer, reeds aangehaald, punt 27).

21 Voorts mag een onder toepassing van die bepaling geheven retributie niet de vorm van een forfaitair bedrag aannemen (zie in die zin arrest van heden Commissie/Duitsland, C-270/07, zie blz. I-1983, punt 32).

22 Nu inaanmerkingneming van de daadwerkelijk gemaakte kosten de enige voorwaarde is die de lidstaten wordt opgelegd, kunnen deze het bedrag van deze retributie enkel met een beroep op bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub b, bij richtlijn 85/73 moduleren

naargelang de omvang van de inrichting en het aantal geslachte dieren, wanneer vaststaat dat deze factoren een daadwerkelijke weerslag op deze kosten hebben gehad.

23 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of een verband bestaat tussen de omvang van een slachtinrichting en het aantal geslachte dieren enerzijds en de kosten die daadwerkelijk zijn gemaakt voor de door de gemeenschapsbepalingen voorgeschreven veterinaire keuringen en controles anderzijds.

24 In het licht van deze overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat:

— bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73 aldus moet worden uitgelegd dat zij de lidstaten niet toestaat om af te wijken van de tarieflijsten die zijn voorzien in die bijlage A, hoofdstuk I, punten 1 en 2, sub a, en een retributie te heffen waarvan het tarief varieert naargelang de omvang van de inrichting en, afhankelijk van het aantal geslachte dieren per diersoort, degressief wordt vastgesteld;

— bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub b, bij richtlijn 85/73 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat zich niet aan de in de punten 1 en 2, sub a, van datzelfde hoofdstuk vastgestelde tarieflijst hoeft te houden en een retributie mag heffen waarvan het tarief varieert naargelang de omvang van de inrichting en het aantal geslachte dieren per diersoort, wanneer vaststaat dat deze factoren een reële weerslag hebben gehad op de kosten die daadwerkelijk zijn gemaakt voor de verrichting van de in de relevante gemeenschapsbepalingen voorgeschreven veterinaire keuringen en controles.

*De tweede vraag*

25 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a en b, bij richtlijn 85/73 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat voor de keuring van dieren die op verzoek van de eigenaar buiten de normale slachturen worden geslacht, een „procentuele toeslag" op de voor de keuring van dieren gewoonlijk geïnde retributies mag toepassen, wanneer deze toeslag overeenstemt met de daadwerkelijk gemaakte extra kosten.

26 Ter beantwoording van deze vraag moet eveneens een onderscheid worden gemaakt tussen de mogelijkheid die de lidstaten wordt geboden in bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73 en die in datzelfde punt 4, sub b.

27 Aangaande de eerste van die beide bepalingen moet eraan worden herinnerd dat de lidstaten op basis daarvan het forfaitaire bedrag enkel ten aanzien van een bepaalde inrichting mogen verhogen, hetgeen in de weg staat aan een algemene verhoging van het door alle marktdeelnemers te betalen forfaitaire bedrag.

28 Daaraan moet worden toegevoegd dat daar waar bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73 verwijst naar de hoogte van „de toeslagen" op het forfaitaire bedrag, de lidstaten in voorkomend geval tot meerdere toeslagen tegelijkertijd kunnen overgaan, zonder dat zij evenwel tot een algemene toeslag op het forfaitaire bedrag kunnen overgaan.

29 Nu de voorwaarden waaraan een dergelijke toeslag moet voldoen duidelijk zijn gedefinieerd in bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73, is bij een dergelijke toeslag geen sprake van een specifieke retributie in de zin van het arrest van 30 mei 2002, Stratmann en Fleischversorgung Neuss (C-284/00 en C-288/00, Jurispr.

blz. I-4611), die bovenop de communautaire retributie zou worden geheven teneinde bepaalde met de keuring en controle samenhangende kosten te dekken die niet altijd worden gemaakt.

30 Om te voldoen aan het bepaalde in richtlijn 85/73, moet een dergelijke toeslag evenwel overeenkomen met de te dekken extra kosten.

31 Aangaande de toeslagen voor kosten die kunnen voortvloeien uit de keuring van dieren die op verzoek van de eigenaar buiten de normale slachturen worden geslacht, behoren tot de elementen die tot verhoging van die kosten kunnen leiden zichtbaar de loonkosten die voortvloeien uit de vergoedingen voor de uren, in voorkomend geval overuren, die worden gepresteerd door de personen die de betreffende controles buiten hun normale werktijden verrichten.

32 Het staat aan de nationale rechter om te onderzoeken of in het hoofdgeding de toeslag van 25 % op de in bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73 voorziene forfaitaire bedragen, een forfaitaire waarde vertegenwoordigt die overeenkomt met de aanvullende kosten ten gevolge van de keuring van dieren die op verzoek van de eigenaar buiten de normale slachturen worden geslacht.

33 Aangaande de tweede van die bepalingen, te weten bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub b, bij richtlijn 85/73, moet eraan worden herinnerd dat uit punt 20 van het onderhavige arrest volgt dat deze bepaling de lidstaten een mogelijkheid biedt waarvan zij algemeen en naar eigen inzicht gebruik kunnen maken, met als enige voorwaarde dat de retributie de daadwerkelijk gemaakte kosten niet overschrijdt.

34 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat, zoals volgt uit punt 31 van het arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, een onder toepassing van die bepaling geheven retributie niet de vorm van een forfaitair bedrag mag aannemen, zodat het

totaalbedrag ervan van geval tot geval kan variëren, afhankelijk van de kosten die de bevoegde autoriteit voor de veterinaire keuringen en controles in een bepaalde inrichting daadwerkelijk heeft gemaakt.

35 Hieruit volgt dat, ook al verwijst bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub b, bij richtlijn 85/73 niet naar „een bepaalde inrichting", het totaalbedrag van de door elke inrichting verschuldigde retributie van geval tot geval kan variëren.

36 Nu niet valt uit te sluiten dat de keuring van dieren die op verzoek van hun eigenaar buiten de normale slachturen worden geslacht, voor de bevoegde autoriteit aanleiding geeft tot extra kosten, meer bepaald wat de loonkosten betreft, staat het aan de nationale rechter om na te gaan of de geheven totale retributie overeenkomt met de daadwerkelijk gemaakte kosten.

37 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat:

— bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat voor de keuring van dieren die op verzoek van de eigenaar buiten de normale slachturen worden geslacht, een „procentuele toeslag" op de gewone retributies voor de keuring van dieren mag toepassen, wanneer deze toeslag een forfaitaire waarde vertegenwoordigt die overeenkomt met te dekken extra kosten;

— bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub b, bij richtlijn 85/73 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat voor de keuring van dieren die op verzoek van de eigenaar buiten de

normale slachturen worden geslacht, een „procentuele toeslag" op de gewone retributies voor de keuring van dieren mag toepassen wanneer deze toeslag overeenkomt met daadwerkelijk gemaakte extra kosten.

## Kosten

38 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles als bedoeld in de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG en 91/496/EEG, zoals gewijzigd en gecodificeerd bij richtlijn 96/43/EG van de Raad van 26 juni 1996, moet aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten niet toestaat om af te wijken van de tarieflijsten voorzien in die bijlage A, hoofdstuk I, punten 1 en 2, sub a, en een retributie te heffen waarvan het tarief varieert naargelang de omvang van de inrichting en, afhankelijk van het aantal geslachte dieren per diersoort, degressief wordt vastgesteld.**

**Bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub b, bij richtlijn 85/73, zoals gewijzigd en gecodificeerd bij richtlijn 96/43, moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat zich niet aan de in de punten 1 en 2, sub a, van datzelfde hoofdstuk vastgestelde tarieflijst hoeft te houden en een retributie mag heffen waarvan het tarief varieert naargelang de omvang van de inrichting en het aantal geslachte dieren per diersoort, wanneer vaststaat dat deze factoren een reële weerslag hebben gehad op de kosten die daadwerkelijk zijn gemaakt voor de verrichting van de in de relevante gemeenschapsbepalingen voorgeschreven veterinaire keuringen en controles.**

2) **Bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub a, bij richtlijn 85/73, zoals gewijzigd en gecodificeerd bij richtlijn 96/43, moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat voor de keuring van dieren die op verzoek van de eigenaar buiten de normale slachturen worden geslacht, een „procentuele toeslag" op de gewone retributies voor de keuring van dieren mag toepassen, wanneer deze toeslag een forfaitaire waarde vertegenwoordigt die overeenkomt met te dekken extra kosten.**

**Bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, sub b, bij richtlijn 85/73, zoals gewijzigd en gecodificeerd bij richtlijn 96/43, moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat voor de keuring van dieren die op verzoek van de eigenaar buiten de normale slachturen worden geslacht, een „procentuele toeslag" op de gewone retributies voor de keuring van dieren mag toepassen wanneer deze toeslag overeenkomt met daadwerkelijk gemaakte extra kosten.**

ondertekeningen