DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 19 mars 2009 *

I mål C-309/07,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) genom beslut av den 13 juni 2007, som inkom till domstolen den 5 juli 2007, i målet

Baumann GmbH

mot

Land Hessen,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna M. Ilešič, A. Borg Barthet, E. Levits och J.-J. Kasel (referent),

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: handläggaren K. Sztranc-Sławiczek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 september 2008,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Baumann GmbH, genom L. Liebenau och M. Stephani, Rechtsanwälte,

— Land Hessen, genom H. Nebel, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom F. Erlbacher och M. Vollkommer, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 5.3 i rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansieringen av de veterinära besiktningar och kontroller som avses i direktiven 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG och 91/496/EEG (EUT L 32, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 104), i dess ändrade och kodifierade lydelse enligt rådets direktiv 96/43/EG av den 26 juni 1996 (EGT L 162, s. 1) (nedan kallat direktiv 85/73), samt av punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till samma direktiv.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Baumann GmbH (nedan kallat Baumann) och Land Hessen om beräkning av avgifter för veterinära besiktningar och kontroller av färskt kött.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsbestämmelserna

3 I artikel 1 i direktiv 85/73 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall i enlighet med de föreskrifter som anges i bilaga A se till att ta ut en gemenskapsavgift för de kostnader som besiktningar och kontroller av produkter som anges i ovan nämnda bilaga medför, inbegripet dem som är avsedda att säkerställa skydd för djur i slakterier, i enlighet med kraven i direktiv 93/119/EEG.”

4 Artikel 5.1, 5.3 och 5.4 i direktivet har följande lydelse:

”1. Gemenskapsavgifterna skall bestämmas så att de täcker de utgifter som den behöriga myndigheten har i fråga om

— löner och sociala kostnader för besiktningsenheten,

— administrativa kostnader i samband med genomförandet av besiktningar och kontroller; till detta kan hänföras nödvändiga kostnader för fortbildning av inspektörer,

för att genomföra de besiktningar och kontroller som anges i artiklarna 1, 2 och 3.

…

3. Medlemsstaterna får ta ut ett högre belopp än gemenskapsavgiften under förutsättning att det totala belopp som varje medlemsstat tar ut inte överstiger de faktiska kostnaderna för besiktningen.

4. Utan att det påverkar valet av den myndighet som har rätt att ta ut gemenskapsavgifterna skall dessa gemenskapsavgifter ersätta varje annan skatt eller hygienavgift som medlemsstaternas nationella, regionala eller kommunala myndigheter tar ut för de besiktningar och kontroller som avses i artiklarna 1, 2 och 3 för certifiering av dessa.

Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas möjligheter att ta ut en avgift för bekämpning av epizootier och enzootiska sjukdomar."

5 I punkt 1 i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 fastställs schablonbelopp för kostnader för besiktning i samband med slakt. Föreskrifter om finansieringen av kontroller och besiktningar i samband med styckning återfinns i punkt 2 i samma kapitel. I punkt 4 a och b i kapitel I föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna får, för att täcka de högsta kostnaderna,

a) höja de schablonbelopp som anges i punkterna 1 och 2 a för en viss anläggning.

De villkor som i detta avseende skall uppfyllas kan, förutom de villkor som anges i punkt 5 a, vara följande:

…

— Ökade kostnader till följd av särskilda transporttider.

— Tidsförluster till följd av återkommande ändringar av slakttiderna som besiktningspersonalen inte har något inflytande över.

…

— Besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider.

Hur mycket det centrala schablonbeloppet för avgiften skall ökas beror på de kostnader som skall täckas.

b) eller ta ut en avgift som täcker de faktiska kostnaderna.”

Den nationella lagstiftningen

6 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande införlivades direktiv 85/73 med den tyska rätten delvis genom bestämmelser som härrörde från de federala myndigheterna, delvis genom bestämmelser som antogs av delstaterna.

7 Lagstiftaren i delstaten Hessen antog – med stöd av lagen om kostnader för veterinära kontroller (Veterinärkontroll-Kostengesetz) av den 3 november 1998 (GVBl. 1998 I, s. 414) genom vilken vissa bestämmelser i den federala lagstiftningen genomförs – förordningen om förvaltningsavgifter inom behörighetsområdet för ministeriet för miljö, landsbygd och konsumentskydd (Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz) av den 16 december 2003 (GVBl. 2003 I, s. 362, nedan kallad VwKostO-MULV), samt ändringsförordningen (Änderungsverordnung) av den 31 januari 2005 (GVBl. 2005 I, s. 74).

8 Enligt artikel 4.6 i lagen om kostnader för veterinära kontroller anses de anläggningar där det utförs mer än 1 500 slaktningar per månad utgöra ”anläggningar för stordrift” (Großbetriebe), av vilka en särskild avgift kan tas ut, med anledning av särskilda kontroller, för de kostnader som uppkommer i samband med dessa kontroller.

9 Artikel 5 i samma lag har följande lydelse:

”En höjning av avgiften kan krävas för de förvaltningsåtgärder som på särskild begäran utförs på tider utanför normala slakttider. Bland annat kan de särskilda kostnader som uppkommit vid utförandet av förvaltningsåtgärderna på tider utanför normala slakttider faktureras som en tilläggsavgift. De normala slakttiderna är

— för anläggningar för stordrift; klockan 6.00–18.00 på vardagar, och klockan 6.00–15.00 på lördagar,

— för övriga anläggningar; klockan 7.00–18.00 på vardagar, och klockan 7.00–15.00 på lördagar.”

10 Enligt den hänskjutande domstolen föreskrivs i VwKostO-MULV för de två respektive kategorierna av anläggningar gradvis sänkta avgifter för olika typer av slaktade djur. Enligt samma domstol återges inte systematiken och strukturen i punkt 1 i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 fullt ut i denna lag.

11 I enlighet med VwKostO-MULV uppgår den höjning av avgifter som föreskrivs i artikel 5 i lagen om kostnader för veterinära kontroller till 25 procent av de avgifter som normalt ska betalas.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Det framgår av de handlingar som överlämnats till domstolen att tvisten i målet vid den nationella domstolen har föranletts av beslut av delstaten Hessen om påförande av avgifter för de veterinära besiktningar och kontroller av färskt kött som gjorts i Baumanns lokaler. Då Baumann ansåg att denna delstats bestämmelser om avgiftsbelopp stod i strid med gemenskapens sekundärrätt väckte företaget talan vid Verwaltungsgericht Darmstadt. Genom dom av den 6 juli 2006 biföll denna domstol företagets talan och fastställde att delstaten Hessen inte ges giltig behörighet, med stöd av VwKostO-MULV att, till nackdel för näringsidkare, avvika från de schablonbelopp för avgifter som föreskrivs i punkt 4 a i kapitel I bilaga A till direktiv 85/73.

13 Delstaten Hessen överklagade domen vid Hessischer Verwaltungsgerichtshof. Då den nationella domstolen ansåg att utgången i målet var beroende av tolkningen av direktiv 85/73, beslutade den att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Är den avgiftstabell (indelad efter kategorier av djur: unga och vuxna djur, slaktvikt och så vidare) som uppställs i punkterna 1 och 2 a i kapitel I i bilaga A till direktiv [85/73] bindande för den nationella lagstiftaren när denne utnyttjar möjligheten enligt artikel 5.3 och punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till ovannämnda direktiv – att höja det föreskrivna schablonbeloppet för vissa anläggningar för att täcka högre kostnader – och möjligheten enligt punkt 4 b i samma kapitel – att ta ut en avgift som täcker de faktiska kostnaderna – eller har lagstiftaren vid fastställandet av avgiftsbeloppet en möjlighet att skilja mellan kontroll av slaktade djur i anläggningar för stordrift och övriga kontroller, och dessutom att föreskriva gradvis sänkta avgifter inom dessa två grupper utifrån antalet genomförda slakter för en viss typ av djur, med det enda förbehållet att denna avgift ska täcka de faktiska kostnaderna?

2) Kan den nationella lagstiftaren, med stöd av de ovannämnda bestämmelserna, föreskriva en procentuell tilläggsavgift utöver de avgifter som tas ut för besiktning av djur som äger rum inom de normala slakttiderna, för besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider, om denna höjning motsvarar de faktiska tilläggskostnaderna, eller ska dessa kostnader inräknas i de (höjda) schablonmässiga avgifterna som ska erläggas av samtliga avgiftspliktiga näringsidkare?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första tolkningsfrågan

14 För att besvara den första tolkningsfrågan ska domstolen göra en åtskillnad mellan den möjlighet som medlemsstaterna ges enligt punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 och den som ges enligt punkt 4 b i samma kapitel.

15 Genom den första av dessa två bestämmelser ges medlemsstaterna behörighet att höja "de schablonbelopp … för en viss anläggning" som föreskrivs i punkterna 1 och 2 a i kapitel I i bilaga A, för att täcka kostnader som är högre än dem som föreskrivs i direktiv 85/73.

16 Det framgår för det första av ordalydelsen i punkt 4 a att denna bestämmelse endast är tillämplig på en "viss" anläggning. En medlemsstat kan således endast tillämpa den från fall till fall och kan inte med stöd av en sådan bestämmelse införa en kategorisering av slaktanläggningar som, såsom i målet vid den nationella domstolen, har sin grund i anläggningarnas storlek.

17 Denna tolkning styrks för övrigt av de villkor som uppställs i punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 och som kan motivera en sådan höjning. Dessa villkor hänför sig till särskilda omständigheter som dels gör det möjligt att skilja en anläggning från en annan, dels kan bli föremål för en domstolsprövning (se för ett liknande resonemang dom av den 9 september 1999 i mål C-374/97, Feyrer, REG 1999, s. I-5153, punkterna 26 och 27).

18 För det andra kan den höjning som medlemsstaterna kan företa med tillämpning av punkt 4 i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73, eftersom punkt 4 a uttryckligen hänvisar till de schablonbelopp som fastställs i punkterna 1 och 2 a i samma kapitel I, endast avse dessa schablonbelopp och ska följaktligen vara förenlig med deras systematik och struktur.

19 Av detta följer att en medlemsstat inte kan ta ut en avgift, med tillämpning av punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73, som varierar beroende på anläggningens storlek och antalet slaktade djur.

20 Vad beträffar punkt 4 b i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 ger denna bestämmelse för det första medlemsstaterna en generell möjlighet som de kan använda sig av efter eget skön, med det enda villkoret att avgiften inte får överskrida de faktiska kostnaderna (se domen i det ovannämnda målet Feyrer, punkt 27).

21 För det andra får en avgift som tas ut med tillämpning av denna bestämmelse inte tas ut i form av ett schablonbelopp (se för ett liknande resonemang domen av samma datum som förevarande dom i mål C-270/07, kommissionen mot Tyskland, REG 2009, s. I-1983, punkt 32).

22 Eftersom iakttagandet av de faktiska kostnaderna utgör det enda villkor som medlemsstaterna ska uppfylla, kan medlemsstaterna, med stöd av punkt 4 b i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73, endast avpassa avgiftsbeloppet efter storleken på

anläggningen och i förhållande till antalet slaktade djur när det har visats att dessa faktorer har haft en faktisk inverkan på dessa kostnader.

23 Det är upp till den nationella domstolen att pröva om det finns ett samband mellan dels en slaktanläggnings storlek och antalet slaktade djur, dels de faktiska kostnaderna för att utföra de veterinära besiktningar och kontroller som föreskrivs i de relevanta gemenskapsbestämmelserna.

24 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den första frågan besvaras på så sätt att

— punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 ska tolkas på så sätt att medlemsstaterna inte ges en möjlighet att avvika från den avgiftstabell som uppställs i punkterna 1 och 2 a i kapitel I i samma bilaga A, eller att ta ut en avgift vars belopp varierar i förhållande till anläggningarnas storlek och som sänks gradvis i förhållande till antalet slaktade djur per typ av djur,

— punkt 4 b i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 ska tolkas på så sätt att en medlemsstat inte är skyldig att följa den avgiftstabell som uppställs i punkterna 1 och 2 a i samma kapitel, utan kan ta ut en avgift vars belopp varierar i förhållande till anläggningarnas storlek och i förhållande till antalet slaktade djur per typ av djur, när det har visats att dessa faktorer har en faktisk inverkan på de faktiska kostnaderna för att utföra de veterinära besiktningar och kontroller som föreskrivs i de relevanta gemenskapsbestämmelserna.

Den andra tolkningsfrågan

25 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida punkterna 4 a och b i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 ska tolkas på så sätt att en medlemsstat kan ta ut en ”procentuell tilläggsavgift” utöver de avgifter som vanligtvis tas ut för besiktning av djur, för besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider, om denna höjning motsvarar de faktiska tilläggskostnaderna.

26 För att besvara denna tolkningsfråga ska det likaledes göras en åtskillnad mellan den möjlighet som medlemsstaterna ges enligt punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 och den som ges enligt punkt 4 b.

27 Vad beträffar den första av dessa två bestämmelser ska erinras om att den endast möjliggör för medlemsstaterna att höja schablonbeloppet för en viss anläggning, vilket innebär att medlemsstaterna inte generellt får höja schablonbeloppet för samtliga avgiftspliktiga näringsidkare.

28 Eftersom punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 hänvisar till höjningar av schablonbeloppen kan medlemsstaterna, vid behov, företa flera höjningar åt gången, utan att för den skull kunna företa en generell höjning av schablonbeloppet.

29 Eftersom de villkor som ska uppfyllas för en sådan höjning är tydligt fastställda i punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 kan denna höjning inte anses utgöra en

särskild avgift i den mening som avses i dom av den 30 maj 2002 i mål C-284/00 och C-288/00, Stratmann och Fleischversorgung Neuss (REG 2002, s. I-4611), som tas ut utöver gemenskapsavgiften för att täcka vissa kostnader för besiktnings- och kontrollåtgärder som inte har vidtagits i samtliga fall.

30 För att en sådan ökning ska överensstämma med bestämmelserna i direktiv 85/73, krävs emellertid att den motsvarar de kostnader som ska täckas.

31 Vad beträffar de ökade kostnader som kan hänföras till besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider innefattar de faktorer som kan leda till att dessa kostnader höjs uppenbarligen lönekostnader, till följd av lön för den tid (i förekommande fall övertid) som lagts ned av de personer som har utfört kontrollerna i fråga, efter deras normala arbetstid.

32 Det är upp till den nationella domstolen att i det nationella målet pröva om den tilläggsavgift på 25 procent som läggs på schablonbeloppet som föreskrivs i punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 utgör ett schablonvärde som motsvarar tilläggskostnaderna för besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider.

33 Vad avser den andra av de två bestämmelserna, det vill säga punkt 4 b i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73, framgår det av punkt 20 ovan att denna bestämmelse ger medlemsstaterna en generell möjlighet som de kan använda sig av efter eget skön, med det enda villkoret att avgiften inte får överskrida de faktiska kostnaderna.

34 Såsom framgår av punkt 31 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, kan en avgift som tas ut med tillämpning av nämnda bestämmelse inte tas ut

med ett schablonbelopp, varför det totala beloppet kan variera från fall till fall beroende på de kostnader som den behöriga myndigheten faktiskt har haft för veterinära besiktningar och kontroller av en bestämd anläggning.

35 Av detta följer att även om det inte hänvisas till en ”viss anläggning” i punkt 4 b i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 kan det totala avgiftsbelopp som ska betalas av varje anläggning variera från fall till fall.

36 I den mån som det inte kan uteslutas att den behöriga myndigheten har haft tilläggskostnader, till exempel lönekostnader, vid besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider, ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva om den totala avgift som har tagits ut motsvarar de faktiska kostnaderna.

37 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den andra frågan besvaras på följande sätt:

— Punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 ska tolkas på så sätt att en medlemsstat kan ta ut en ”procentuell tilläggsavgift” utöver de avgifter som vanligtvis tas ut för besiktning av djur, för besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider, när denna höjning utgör ett schablonvärde som motsvarar de faktiska tilläggskostnaderna som ska täckas.

— Punkt 4 b i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73 ska tolkas på så sätt att en medlemsstat kan ta ut en ”procentuell tilläggsavgift” utöver de avgifter som

vanligtvis tas ut för besiktning av djur, för besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider, när denna höjning motsvarar de faktiska tilläggskostnaderna.

Rättegångskostnader

38 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansieringen av de veterinära besiktningar och kontroller som avses i direktiven 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG och 91/496/EEG, i dess ändrade och kodifierade lydelse enligt rådets direktiv 96/43/EG av den 26 juni 1996, ska tolkas på så sätt att medlemsstaterna inte ges en möjlighet att avvika från den avgiftstabell som uppställs i punkterna 1 och 2 a i kapitel I i denna bilaga A, eller att ta ut en avgift vars belopp varierar i förhållande till anläggningarnas storlek och som sänks gradvis i förhållande till antalet slaktade djur per typ av djur.**

Punkt 4 b i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73, i dess ändrade och kodifierade lydelse enligt direktiv 96/43, ska tolkas på så sätt att en medlemsstat inte är skyldig att följa den avgiftstabell som uppställs i punkterna 1 och 2 a i samma kapitel, utan kan ta ut en avgift vars belopp varierar i förhållande till anläggningarnas storlek och i förhållande till antalet slaktade djur per typ av djur, när det har visats att dessa faktorer har en faktisk inverkan på de faktiska kostnaderna för att utföra de veterinära besiktningar och kontroller som föreskrivs i de relevanta gemenskapsbestämmelserna.

2) Punkt 4 a i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73, i dess ändrade och kodifierade lydelse enligt direktiv 96/43, ska tolkas på så sätt att en medlemsstat kan ta ut en ”procentuell tilläggsavgift” utöver de avgifter som vanligtvis tas ut för besiktning av djur, för besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider, när denna höjning utgör ett schablonvärde som motsvarar de faktiska tilläggskostnaderna som ska täckas.

Punkt 4 b i kapitel I i bilaga A till direktiv 85/73, i dess ändrade och kodifierade lydelse enligt direktiv 96/43, ska tolkas på så sätt att en medlemsstat kan ta ut en ”procentuell tilläggsavgift” utöver de avgifter som vanligtvis tas ut för besiktning av djur, för besiktning av djur som på ägarens begäran slaktas på tider utanför normala slakttider, när denna höjning motsvarar de faktiska tilläggskostnaderna.

Underskrifter