SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 19. marca 2009 *

V zadevi C-309/07,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Nemčija) z odločbo z dne 13. junija 2007, ki je prispela na Sodišče 5. julija 2007, v postopku

Baumann GmbH

proti

zvezni deželi Hessen,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann, predsednik senata, M. Ilešič, A. Borg Barthet, E. Levits in J.-J. Kasel (poročevalec), sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodna tajnica: K. Sztranc-Sławiczek, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. septembra 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Baumann GmbH L. Liebenau in M. Stephani, odvetnika,

– za zvezno deželo Hessen H. Nebel, zastopnik,

– za Komisijo Evropskih skupnosti F. Erlbacher in M. Vollkommer, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago, prvič, člena 5(3) Direktive Sveta 85/73/EGS z dne 29. januarja 1985 o financiranju veterinarskih pregledov in kontrol, predvidenih v direktivah 89/662/EGS, 90/425/EGS, 90/675/EGS in 91/496/EGS (UL L 32, str. 14), kakor je bila spremenjena in kodificirana z Direktivo Sveta 96/43/ES z dne 26. junija 1996 (UL L 162, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva 85/73), in drugič, priloge A, poglavje I, točka 4(a), k tej direktivi.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Baumann GmbH (v nadaljevanju: Baumann) in zvezno deželo Hessen glede izračuna pristojbin za veterinarske preglede in kontrole svežega mesa.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

3 Člen 1 Direktive 85/73 določa:

„V skladu z dogovorom iz Priloge A, zagotovijo države članice pobiranje pristojbine Skupnosti, ki bo pokrivala stroške pregledov in kotrol proizvodov, naštetih v Prilogi, vključno s tistimi, ki so namenjeni za zagotavljanje živalske proizvodnje v klavnicah v skladu z zahtevami Direktive 93/119/EGS.“

4 V skladu s členom 5(1), (3) in (4) navedene direktive velja:

„1. Pristojbina Skupnosti se določi na taki ravni, da pokriva stroške, ki jih ima pristojni organ v zvezi s:

– stroški za plače in socialno zavarovanje inšpekcijske službe,

– administrativnimi stroški, ki nastanejo pri opravljanju kontrole in pregledov, ki lahko vključujejo izdatke za interno usposabljanje inšpektorjev,

za kontrole in preglede iz členov 1, 2 in 3.

[…]

3. Države članice imajo pravico zaračunati znesek, ki presega raven pristojbin Skupnosti, če vse pristojbine skupaj, ki jih zaračunavajo države članice, ne presegajo dejanskih stroškov pregledov.

4. Ne glede na organ, ki je pristojen za zaračunavanje pristojbin, pa zamenjujejo pristojbine Skupnosti vsa druga plačila ali pristojbine za zdravstvene inšpekcije, ki jih pobirajo nacionalni, regionalni ali lokalni organi držav članic za inšpekcije in nadzor, kot to določajo členi 1, 2 in 3 ter njihova potrditev.

Ta direktiva ne preprečuje državam članicam, zaračunavati pristojbin za boj proti epizootskim in enzootskim boleznim.“

5 V prilogi A, poglavje I, točka 1, k Direktivi 85/73 so določeni pavšalni zneski za stroške pregledov, ki so povezani s klanjem. Načini financiranja kontrol in pregledov v zvezi z operacijami razreza so določeni v točki 2 istega poglavja. V poglavju I, točka 4(a) in (b), je določeno:

„Za pokrivanje povečanih stroškov, lahko države članice:

a) ali povečajo [pavšalne] zneske pristojbin, ki so določeni v točkah 1 in 2(a) za posamezen obrat.

Poleg določil iz točke 5(a) so lahko pogoji, ki jih je treba izpolnjevati, naslednji:

[…]

– višji stroški zaradi posebnih časov potovanja

– več časa, porabljenega za preglede zaradi pogosto spremenljivih časov klanja, ki niso pod kontrolo inšpektorjev

[…]

– pregledi živali, ki jih na zahtevo lastnika koljejo izven običajnega časa za klanje.

Povišanje osrednje [pavšalne] cene za pristojbine je odvisno od stroškov, ki jih je treba pokriti;

b) ali [zaračunajo] posebno pristojbino, ki bo pokrivala dejanske stroške.“

Nacionalna ureditev

6 Kot izhaja iz predložitvene odločbe, je bila Direktiva 85/73 v nemško pravo prenesena deloma z določbami, ki so jih izdali zvezni organi, in deloma z določbami, ki so jih sprejele zvezne dežele.

7 Zakonodajalec zvezne dežele Hessen je na podlagi zakona o stroških veterinarskih kontrol (Veterinärkontroll-Kostengesetz) z dne 3. novembra 1998 (GVBl. 1998 I, str. 414), s katerim so izvedene nekatere določbe zvezne zakonodaje, sprejel pravilnik o upravnih stroških za področje delovanja ministrstva za okolje, podeželje in varstvo potrošnikov (Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz) z dne 16. decembra 2003 (GVBl. 2003 I, str. 362, v nadaljevanju: VwKostO-MULV) ter uredbo o spremembah (Änderungsverordnung) z dne 31. januarja 2005 (GVBl. 2005 I, str. 74).

8 V skladu s členom 4(6) zakona o stroških veterinarskih kontrol se podjetja, ki mesečno zakoljejo več kot 1500 živali, štejejo za „velika podjetja“ („Großbetriebe“) in se jim sme zaradi zaračunati posebne pristojbine glede na stroške posebnih kontrol.

9 Člen 5 tega zakona določa:

„Povečanje pristojbine se lahko zahteva za upravna dejanja, ki se opravijo na posebno zahtevo, zunaj običajnega časa za klanje. Zlasti je mogoče dodatno zaračunati posebne stroške, naložene za opravljanje upravnih dejanj zunaj običajnega časa za klanje. Običajen čas za klanje je:

– kar zadeva velika podjetja od 6. do 18. ure v delovnih dneh in ob sobotah od 6. do 15. ure;

– za druga podjetja od 7. do 18. ure v delovnih dneh in ob sobotah od 7. do 15. ure.“

10 Po mnenju predložitvenega sodišča VwKostO-MULV za vsako od teh dveh vrst podjetij določa padajočo stopnjo za različne vrste zaklanih živali, pri čemer ne povzema strogo sistematike in strukture priloge A, poglavje I, točka 1, k Direktivi 85/73.

11 V skladu z VwKostO-MULV povečanje pristojbin, določeno v členu 5 zakona o stroških veterinarskih kontrol, znaša 25 % glede na običajno dolgovane pristojbine.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

12 Kot izhaja iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, se postopek v glavni stvari nanaša na sklepe zvezne dežele Hessen o izterjavi pristojbin, dolgovanih za veterinarske preglede in kontrole svežega mesa, ki so se opravili v prostorih družbe Baumann. Ker je družba Baumann menila, da je zakonodaja te zvezne dežele, s katero so bile uvedene stopnje za te pristojbine, v nasprotju s sekundarno zakonodajo Skupnosti, je pri Verwaltungsgericht Darmstadt vložila tožbo. To sodišče je s sodbo z dne 6. julija 2006 ugodilo predlogu te družbe in ugotovilo, da VwKostO-MULV ne pomeni veljavne pooblastitve, ki bi zvezni deželi Hessen v škodo gospodarskih subjektov omogočala odstopanja od pavšalnih zneskov, določenih v prilogi A, poglavje 1, točka 4(a), k Direktivi 85/73.

13 Zvezna dežela Hessen je zoper navedeno sodbo vložila pritožbo pri Hessischer Verwaltungsgerichtshof, ki je menilo, da je rešitev spora odvisna od razlage Direktive 85/73, zato je prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je nacionalni zakonodajalec pri uporabi možnosti iz člena 5(3) Direktive [85/73] in iz priloge A, poglavje I, točka 4(a) k tej direktivi glede povišanja pavšalnega zneska za posamezne obrate, določenega za pokritje povečanih stroškov, ter iz točke 4(b) glede zaračunavanja pristojbine za pokritje dejanskih stroškov strogo vezan na strukturo pristojbin iz priloge A, poglavje I, točki 1 in 2(a) (glede na vrsto živali, mlade in odrasle živali, klavno težo itd.) ali ima pri določanju stopnje pristojbine možnost razlikovati med kontrolami živali, zaklanimi v velikih obratih, in drugimi kontrolami ter poleg tega znotraj teh dveh skupin določiti padajočo stopnjo pristojbine glede na število opravljenih zakolov za posamezno vrsto živali, izključno če ta stopnja pokriva dejanske stroške?

2. Ali sme nacionalni zakonodajalec na podlagi navedenih določb za zakole, ki se na zahtevo lastnika opravijo zunaj običajnega časa za klanje, določiti sorazmeren dodatek k pristojbinam, ki se zaračunavajo za preglede živali, zaklane med običajnim časom za klanje, kadar to ustreza dejanskim stroškom, ali morajo biti ti stroški vključeni v pavšalno (povišano) pristojbino, ki jo morajo plačati vsi gospodarski subjekti, ki so zavezani k plačilu zadevne pristojbine?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

14 Pri odgovoru na prvo vprašanje je treba razlikovati med možnostjo, ki jo imajo države članice na podlagi priloge A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73, in možnostjo, ki jo imajo na podlagi točke 4(b).

15 Glede prve od teh dveh določb je treba ugotoviti, da ta državam članicam dovoljuje, da za pokrivanje stroškov, ki so višji od tistih iz Direktive 85/73, povečajo „[pavšalne] zneske pristojbin […] za posamezen obrat“, ki so določeni v navedeni prilogi A, poglavje I, točka 1 in 2(a).

16 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da iz besedila navedene točke 4(a) izhaja, da se ta določba uporablja le za „posamezen“ obrat, tako da jo lahko država članica uporabi le za posamezen primer in na podlagi take določbe ne more uvesti razvrščanja obratov za zakol – kot v postopku v glavni stvari – glede na njihovo velikost.

17 Ta razlaga je poleg tega podkrepljena s seznamom pogojev, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti uporabo zadevnega povečanja iz priloge A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73, torej pogojev, ki se, prvič, v celoti nanašajo na posebne dejavnike, ki omogočajo določitev nekega obrata v razmerju do drugega, in, drugič, ki so lahko predmet sodnega nadzora (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 1999 v zadevi Feyrer, C-374/97, Recueil, str. I-5153, točki 26 in 27).

18 Drugič, v delu, v katerem se priloga A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73 izrecno sklicuje na pavšalne zneske, določene v poglavju I, točki 1 in 2(a), je povečanje, ki ga lahko države članice opravijo na podlagi navedene točke 4, omejeno na te pavšalne zneske, zato mora upoštevati njihovo sistematiko in zgradbo.

19 Iz tega sledi, da država članica na podlagi priloge A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73 ne more zaračunavati pristojbine, katere stopnja je odvisna od velikosti obrata in števila zaklanih živali.

20 Kar zadeva prilogo A, poglavje I, točka 4(b), k Direktivi 85/73, je treba poudariti, prvič, da imajo države članice na podlagi te določbe možnost, ki jo lahko uporabijo na splošno in po prosti presoji pod edinim pogojem, da pristojbina ne presega dejanskih stroškov, ki so v resnici nastali (glej zgoraj navedeno sodbo Feyrer, točka 27).

21 Drugič, pristojbine, ki se jih zaračuna na podlagi navedene določbe, ne smejo biti v obliki pavšalnega zneska (glej v tem smislu sodbo z istega dne v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-270/07, ZOdl., str. I-1983, točka 32).

22 V delu, v katerem je upoštevanje dejanskih stroškov edini pogoj, določen za države članice, lahko te na podlagi priloge A, poglavje I, točka 4(b) k Direktivi 85/73

spremenijo višino zneska navedene pristojbine glede na velikost podjetja in število zaklanih živali le takrat, kadar se ugotovi, da sta imela ta dejavnika dejanski vpliv na stroške.

23 Naloga predložitvenega sodišča je preveriti, ali obstaja povezava med, na eni strani, velikostjo podjetja za zakol ter številom zaklanih živali in, na drugi strani, dejanskimi stroški izvajanja veterinarskih pregledov in kontrol, predpisanih v upoštevnih določbah Skupnosti.

24 Ob upoštevanju teh ugotovitev je treba na prvo vprašanje odgovoriti tako:

– prilogo A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73 je treba razlagati tako, da državam članicam ne dovoljuje odstopanja od strukture pristojbin iz priloge A, poglavje I, točki 1 in 2(a), ter zaračunavanja pristojbine, katere stopnja je odvisna od velikosti obratov in pada glede na število zaklanih živali posamezne vrste;

– prilogo A, poglavje I, točka 4(b), k Direktivi 85/73 je treba razlagati tako, da država članica ni dolžna upoštevati strukture pristojbin, določene v prilogi A, poglavje I, točki 1 in 2(a), in lahko zaračunava pristojbino, katere stopnja se spreminja glede na velikost podjetja in število zaklanih živali določene vrste, če se ugotovi, da imata ta dejavnika dejanski vpliv na stroške, ki so dejansko nastali zaradi veterinarskih pregledov in kontrol, predpisanih v upoštevnih določbah prava Skupnosti.

Drugo vprašanje

25 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba prilogo A, poglavje I, točka 4(a) in (b), k Direktivi 85/73 razlagati tako, da lahko država članica zaračunava za preglede živali, ki se na zahtevo lastnika zakoljejo zunaj običajnega časa za klanje, „sorazmeren dodatek“ k pristojbinam, ki jih po navadi zaračunava za pregled živali, če to povečanje ustreza dejansko nastalim dodatnim stroškom.

26 Za odgovor na to vprašanje je prav tako treba razlikovati med možnostjo, ki jo imajo države članice na podlagi priloge A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73, in možnostjo, ki jo imajo na podlagi točke 4(b).

27 Glede prve od teh dveh določb je treba ugotoviti, da ta državam članicam omogoča povišanje pavšalnega zneska le za posamezen obrat, kar jim preprečuje izvedbo splošnega povišanja pavšalnega zneska, ki ga morajo plačati vsi gospodarski subjekti.

28 Dodati je treba, da v delu, v katerem se priloga A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73 sklicuje na „povišanja“ pavšalnega zneska, države članice lahko, če je to primerno, izvedejo več povišanj sočasno, ne da bi izvedle splošno povišanje pavšalnega zneska.

29 Ker so pogoji za tako povišanje jasno opredeljeni v prilogi A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73, ni mogoče šteti, da to povišanje pomeni posebno pristojbino v smislu sodbe z dne 30. maja 2002 v združenih zadevah Stratmann in Fleischversorgung Neuss

(C-284/00 in C-288/00, Recueil, str. I-4611), ki bi se dodala pristojbini Skupnosti za kritje določenih stroškov, priglašenih na podlagi ukrepov pregleda in kontrole, ki se ne izvajajo v vseh primerih.

30 To povišanje pa mora, da bi bilo v skladu z določbami Direktive 85/73, ustrezati dodatnim stroškom, ki jih je treba kriti.

31 V zvezi s povečanji stroškov, ki lahko nastanejo zaradi pregledov živali, ki se na zahtevo lastnika zakoljejo zunaj običajnega časa za klanje, je treba ugotoviti, da so med dejavniki, ki lahko povzročijo povečanje teh stroškov, zlasti stroški za plače, ki izhajajo iz zneskov, izplačanih na podlagi števila ur dela, glede na okoliščine primera dodatnih ur dela, ki so ga opravile osebe, zadolžene za zadevne kontrole zunaj svojega delovnega časa.

32 Naloga predložitvenega sodišča je preveriti, ali v postopku v glavni stvari dodatni znesek v višini 25 %, ki se prišteje k pavšalnim zneskom, določenim v prilogi A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73, pomeni pavšalno vrednost, ki ustreza dodatnim stroškom, ki nastanejo ob pregledu živali, ki se na zahtevo lastnika zakoljejo zunaj običajnega časa za klanje.

33 Glede druge od navedenih določb, in sicer priloge A, poglavje I, točka 4(b), k Direktivi 85/73, je treba opozoriti, da je iz točke 20 te sodbe razvidno, da daje ta določba državam članicam možnost, ki jo lahko uporabijo na splošno in po prosti presoji pod edinim pogojem, da pristojbina ne presega dejanskih stroškov, ki so v resnici nastali.

34 Poleg tega je treba poudariti, kot izhaja iz točke 31 zgoraj navedene sodbe v zadevi Komisija proti Nemčiji, da pristojbina, ki se zaračunava na podlagi navedene določbe,

ne sme imeti oblike pavšalnega zneska, tako da se lahko njen skupni znesek za posamezne primere spreminja glede na stroške, ki so pristojnemu organu dejansko nastali z veterinarskimi pregledi in kontrolami.

35 Iz tega sledi, da se bo, čeprav se priloga A, poglavje I, točka 4(b), k Direktivi 85/73 ne nanaša na „posamezen obrat“, skupni znesek pristojbine, ki jo dolguje vsak obrat, lahko spreminjal od primera do primera.

36 Ker ni mogoče izključiti, da pregled živali, ki se na zahtevo lastnika zakoljejo zunaj običajnega časa za klanje, pristojnemu organu povzroči dodatne stroške, zlasti v zvezi s stroški za plače, je naloga predložitvenega sodišča preveriti, ali celotna zaračunana pristojbina ustreza dejansko nastalim stroškom.

37 Glede na te ugotovitve je treba na drugo vprašanje odgovoriti tako:

– prilogo A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73 je treba razlagati tako, da lahko država članica za preglede živali, ki se na zahtevo lastnika zakoljejo zunaj običajnega časa za klanje, zaračuna „sorazmeren dodatek“ k pristojbini, ki jo po navadi zaračunava za pregled živali, kadar to povišanje pomeni pavšalno vrednost, ki ustreza dodatnim stroškom, ki jih je treba kriti;

– prilogo A, poglavje I, točka 4(b), k Direktivi 85/73 je treba razlagati tako, da lahko država članica za preglede živali, ki se na zahtevo lastnika zakoljejo zunaj običajnega

časa za klanje, zaračuna „sorazmeren dodatek“ k običajno zaračunani pristojbini za pregled živali, kadar to povečanje ustreza dodatno nastalim stroškom.

Stroški

38 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Prilogo A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi Sveta 85/73/EGS z dne 29. januarja 1985 o financiranju veterinarskih pregledov in kontrol, predvidenih v direktivah 89/662/EGS, 90/425/EGS, 90/675/EGS in 91/496/EGS, kakor je bila spremenjena in kodificirana z Direktivo Sveta 96/43/ES z dne 26. junija 1996, je treba razlagati tako, da državam članicam ne dovoljuje odstopanja od strukture pristojbin iz priloge A, poglavje I, točki 1 in 2(a), ter zaračunavanja pristojbine, katere stopnja je odvisna od velikosti obratov in pada glede na število zaklanih živali posamezne vrste.**

   Prilogo A, poglavje I, točka 4(b), k Direktivi 85/73, kakor je bila spremenjena in kodificirana z Direktivo 96/43, je treba razlagati tako, da država članica ni dolžna spoštovati strukture pristojbin, določene v točkah 1 in 2(a) istega poglavja, in lahko zaračuna pristojbino, katere stopnja se spreminja glede na velikost podjetja in število zaklanih živali določene vrste, če se ugotovi, da imata ta dejavnika dejanski vpliv na stroške, ki so nastali zaradi veterinarskih pregledov in kontrol, predpisanih v upoštevnih določbah prava Skupnosti.

2. **Prilogo A, poglavje I, točka 4(a), k Direktivi 85/73, kakor je bila spremenjena in kodificirana z Direktivo 96/43, je treba razlagati tako, da lahko država članica za preglede živali, ki se na zahtevo lastnika zakoljejo zunaj običajnega časa za klanje, zaračuna „sorazmeren dodatek“ k pristojbini, ki jo po navadi zaračunava za pregled živali, kadar to povečanje pomeni pavšalno vrednost, ki ustreza dodatnim stroškom, ki jih je treba kriti.**

   Prilogo A, poglavje I, točka 4(b), k Direktivi 85/73, kakor je bila spremenjena in kodificirana z Direktivo 96/43, je treba razlagati tako, da lahko država članica za preglede živali, ki se na zahtevo lastnika zakoljejo zunaj običajnega časa za klanje, zaračuna „sorazmeren dodatek“ k pristojbini, ki jo po navadi zaračunava za pregled živali, kadar to povečanje ustreza dodatno nastalim stroškom.

Podpisi