CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 18 maart 1999 *

1. In de onderhavige zaak vraagt het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) het Hof om uitlegging van een aantal communautaire bepalingen betreffende de harmonisatie van de retributies die uit hoofde van sanitaire controles in abattoirs moeten worden geheven. Het Hof wordt met name gevraagd, of een aantal 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 [1], zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118/EG van de Raad van 22 december 1993 [2] (hierna: „richtlijn"), die niet binnen de voorgeschreven termijn in nationaal recht zijn omgezet, rechtstreekse werking hebben.

Het relevante gemeenschapsrecht

2. De richtlijn beoogt de regels voor de financiering van de keuringen en sanitaire controles in de abattoirs te harmoniseren [3] en verstoringen van de mededinging te voorkomen die kunnen voortvloeien uit de vermindering of de afschaffing van de uit hoofde van die keuringen en controles te heffen retributies. [4]

3. Artikel 1, lid 1, verplicht de lidstaten een communautaire retributie te innen voor de kosten die verbonden zijn aan de keuringen en sanitaire controles van vlees bedoeld in verschillende communautaire richtlijnen.

4. Artikel 1, lid 2, geeft aan wat tot die kosten behoort. Zo wordt bepaald:

„De in lid 1 bedoelde retributies moeten de kosten dekken die de bevoegde autoriteit maakt in verband met

— de loonkosten, met inbegrip van de sociale premies

— de administratiekosten, eventueel met inbegrip van de kosten voor de na- en bijscholing van de inspecteurs

voor het verrichten van de in lid 1 bedoelde controles en keuringen."

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 32, blz. 14.

2 — PB L 340, blz. 15.

3 — Vierde overweging van de considerans van de richtlijn.

4 — Zesde overweging van de considerans van de richtlijn.

5. Het bedrag van die kosten is nauwkeurig vastgesteld in punt 1 van hoofdstuk I van de bijlage bij artikel 2, lid 1, van de richtlijn en varieert naar gelang van, onder meer, de diersoort en de leeftijd en het gewicht van het dier.

6. Voorts bepaalt artikel 2, lid 3, van de richtlijn:

„Onder het voorbehoud dat de door elke lidstaat geïnde totale retributie niet meer bedraagt dan de werkelijk gemaakte keuringskosten, worden de lidstaten gemachtigd een bedrag te innen dat hoger is dan het niveau van de communautaire retributies."

7. Punt 4 van hoofdstuk I van de bijlage bij artikel 2, lid 1, van de richtlijn preciseert de gevallen waarin een lidstaat hogere retributies dan het forfaitaire bedrag kan innen. Het luidt als volgt:

„De lidstaten kunnen ter dekking van hogere kosten

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

Afgezien van (...) kunnen als voorwaarden hiervoor gelden:

(...)

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

8. Deze bepalingen zijn op 1 januari 1994 in werking getreden (artikel 3, lid 1, van de richtlijn).

De relevante nationale wetgeving

9. In § 24, lid 1, van het Fleischhygienegesetz van 18 december 1992 [5], in de versie zoals die op het moment van vaststelling van de in het hoofdgeding bestreden beschikkingen gold [6], wordt bepaald, dat de handelingen waarvoor retributies moeten worden betaald door het recht van de deelstaten worden vastgesteld, en dat de retributies worden berekend „aan de hand van richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van

5 — *BGBl.* I, blz. 2022; hierna: „FlHG".
6 — Zie punt 14 van deze conclusie.

de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee (PB L 32, blz. 14), en de op grond van die richtlijn vastgestelde handelingen van de instellingen van de Europese Gemeenschap (...)" (§ 24, lid 2).

10. Het Bayerische Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetzes van 24 augustus 1990 (hierna: „AGFIHG")[7], de wettelijke regeling van de in het hoofdgeding betrokken deelstaat, machtigt de Landkreise onder meer, bij reglement de handelingen aan te wijzen waarvoor op hun grondgebied de retributie wordt geïnd. Op basis hiervan heeft de Landkreis Rottal-Inn, het bevoegde territoriale lichaam, de Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen im Vollzug fleischhygienischer Vorschriften van 20 augustus 1997 vastgesteld (hierna: „Satzung")[8], die met terugwerkende kracht op 1 januari 1994 in werking is getreden en de rechtsgrondslag voor de bestreden beschikkingen vormt.

11. Volgens artikel 3, lid 1, AGFIHG dragen de bevoegde autoriteiten van het betrokken land de kosten voortvloeiende uit de uitoefening van de hun opgedragen taken, onder meer, wanneer deze territoriale publiekrechtelijke lichamen diensten voor de inspectie bij invoer beheren.

12. In het kader van de hun aldus verleende bevoegdheden dienen die territoriale lichamen echter vooraf vastgestelde criteria in acht te nemen. Zo bepalen zij volgens artikel 3, lid 2, AGFIHG „voor hun gehele gebied bij reglement voor welke ambtelijke handelingen in de zin van § 24, lid 1, FlHG moet worden betaald, en stellen zij tevens voor hun gehele grondgebied, en los van de slachthuisheffingen, de kostendekkende retributies vast overeenkomstig § 24, lid 2, FlHG".

13. De verschillende handelingen waarvoor retributies worden geïnd, worden in de Satzung opgesomd.

De feiten en het procesverloop

14. Feyrer, die een slagerij binnen de Landkreis exploiteert en zelf slacht, betwist het bedrag van de retributies die hij diende te betalen ter zake van de keuringen en sanitaire controles van vlees die de bevoegde autoriteiten in 1995 hadden verricht.

7 — GVBl. I, blz. 336.

8 — *Abl. des Landkreises Rottal-Inn 1997*, blz. 123.

15. Zijns inziens kunnen die autoriteiten van hem geen retributies verlangen waarvan het bedrag het in punt 1 van de bijlage bij artikel 2, lid 1, van de richtlijn vastgestelde forfaitaire bedrag overschrijdt. Hij betwist echter niet, dat de hem opgelegde retributies overeenkwamen met de daadwerkelijke inspectiekosten van de Landkreis Rottal-Inn.

16. De Landkreis Rottal-Inn is op zijn beurt van mening, dat de richtlijn niet tot doel heeft, het bedrag van de retributies op een gelijk niveau te brengen, maar dat de lidstaten hogere retributies mogen innen dan de forfaitaire bedragen, indien die forfaitaire bedragen lager zijn dan de werkelijke kosten die de veterinaire inspectiedienst heeft gemaakt.

17. Van het vonnis van het Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg, de nationale rechterlijke instantie waar in eerste aanleg beroep was ingesteld, ging de Landkreis Rottal-Inn in hoger beroep bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof, dat zich afvraagt of het arrest van het Hof van 10 november 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt [9], op de onderhavige zaak kan worden toegepast. In dat arrest was het Hof een vraag voorgelegd over het onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige karakter van artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408/EEG van de Raad van 15 juni 1988 betreffende de niveaus van de overeenkomstig richtlijn 85/73/EEG te heffen retributies voor de keuringen en sanitaire controles van vers vlees [10], die de retributiebedragen per diersoort forfaitair vaststelt.

18. In dat arrest verklaarde het Hof voor recht, dat „een particulier zich tegenover een lidstaat op artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408/EEG (...) [kan] beroepen om op te komen tegen de heffing van retributies die hoger zijn dan de in die bepaling vastgestelde bedragen, wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden die in de beschikking worden gesteld voor de mogelijkheid om naar boven af te wijken van de in artikel 2, lid 1, vastgestelde retributiebedragen. Een beroep op artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408/EEG is evenwel slechts mogelijk met betrekking tot retributienota's die na het verstrijken van de in artikel 11 van de beschikking gestelde termijn zijn vastgesteld". [11]

19. De verwijzende rechter stelt vast, dat de bewoordingen van de bepalingen betreffende de bevoegdheid van de lidstaten om naar boven af te wijken van de voorgeschreven forfaitaire bedragen, bij richtlijn 93/118 zijn gewijzigd. Dit geldt met name voor punt 4, sub b, van de bijlage bij artikel 2, lid 1.

20. Omdat het Bayerische Verwaltungsgerichtshof twijfels heeft over de zin en de draagwijdte van het arrest Hansa Fleisch Ernst Mundt (reeds aangehaald) alsmede over de nieuwe bepalingen van richtlijn 93/118, welke rechtstreeks van belang zijn voor de beslechting van het bij hem aanhangig geding, heeft het de behandeling van

9 — C-156/91, Jurispr. blz. I-5567.
10 — PB L 194, blz. 24.
11 — Punt 1 van het dictum.

de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Kan een particulier zich verzetten tegen de inning van hogere retributies dan de forfaitaire bedragen vermeld in punt 1 van de bijlage bij artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/73/EEG van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118/EG, wanneer de lidstaat richtlijn 93/118/EG niet binnen de gestelde termijn heeft uitgevoerd?

2) Kan een lidstaat zonder verdere voorwaarden met een beroep op punt 4, sub b, van de bijlage bij artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/73/EEG van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118/EG, hogere retributies dan de forfaitaire bedragen innen, zolang de geïnde retributies de werkelijke kosten niet overschrijden?

3) Is de op artikel 2, lid 3, van richtlijn 85/73/EEG van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118/EG, gebaseerde bevoegdheid van de lidstaten om een hoger bedrag dan de communautaire retributies te innen, afhankelijk van het totale bedrag van de in de gehele lidstaat geheven retributies en de in de gehele lidstaat werkelijk gemaakte keuringskosten, of volstaat het, ingeval de lidstaat de bevoegdheid tot inning van de retributies aan de gemeentelijke autoriteiten heeft overgedragen, dat het totale bedrag van de door de betrokken gemeentelijke autoriteiten geïnde retributie de werkelijke keuringskosten van die autoriteiten niet overschrijdt?"

De antwoorden

De eerste en de tweede vraag

21. Met de eerste twee vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of het antwoord dat het Hof in het arrest Hansa Fleisch Ernst Mundt (reeds aangehaald) op de vraag betreffende de rechtstreekse werking van artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408 heeft gegeven, sinds de inwerkingtreding van richtlijn 93/118, en in het bijzonder van artikel 2, lid 1, en punt 4, sub b, van de bijlage ervan, nog steeds hetzelfde moet luiden. Met andere woorden, het Hof dient de vraag te beantwoorden, of een particulier zich bij gebreke van uitvoering van artikel 2, lid 1, van de richtlijn binnen de voorgeschreven termijn, voor de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks kan beroepen op de gevolgen van die bepaling om op te komen tegen de inning door organen van een lidstaat van hogere retributies dan de in de richtlijn vastgestelde forfaitaire bedragen, wanneer het bedrag van de verlangde kosten de werkelijke kosten van de veterinaire inspectiedienst

niet overschrijdt en de bevoegdheid om naar boven af te wijken van het forfaitaire bedrag, de lidstaten vrijelijk wordt geboden, zonder dat zij vooraf aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen.

22. Voor de beantwoording van deze vraag lijkt het mij onvermijdelijk, in te gaan op de oplossing die het Hof in het arrest Hansa Fleisch Ernst Mundt (reeds aangehaald) heeft gevonden.

23. De feiten in dat arrest lijken zeer veel op die van de onderhavige zaak. In de inrichtingen van Hansa Fleisch Ernst Mundt, een vennootschap die een slachthuis exploiteerde, werden sanitaire controles verricht. Daar de retributie die zij overeenkomstig de regeling van de betrokken deelstaat diende te betalen hoger was dan de forfaitaire bedragen van de ten tijde van de feiten nog niet in werking getreden communautaire regeling [12], tekende de vennootschap bezwaar aan tegen retributienota's, op grond dat de berekende retributies onwettig waren, met name omdat zij hoger waren dan in artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408, waarvan de uitvoeringstermijn nog niet was verstreken, was voorzien.

24. Het Hof herinnerde eraan, dat een particulier zich voor de rechter rechtstreeks kan beroepen op regels die hem rechten verlenen, maar hem eveneens verplichtingen opleggen, aangezien het „met de door artikel 189 EEG-Verdrag aan een (...) [richtlijn] toegekende dwingende werking onverenigbaar zou zijn, indien men in beginsel zou uitsluiten dat de door de beschikking geraakte personen zich op de daarbij opgelegde verplichting kunnen beroepen". [13]

25. Overeenkomstig de vaste rechtspraak beklemtoonde het Hof, dat „een bepaling van een (...) [richtlijn] die tot een lidstaat is gericht, tegen die lidstaat kan worden aangevoerd, wanneer die bepaling de adressaat een onvoorwaardelijke en *voldoende duidelijke en nauwkeurige verplichting oplegt*". [14]

26. Op het argument van de Duitse regering, dat „de aan de lidstaten opgelegde verplichting retributies op de in artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408 genoemde niveaus vast te stellen, geen onvoorwaardelijke verplichting is, omdat artikel 2, lid 2, van de beschikking de lidstaten toestaat van de desbetreffende forfaitaire bedragen af te wijken" [15], antwoordde het Hof, dat „het enkele feit dat een beschikking de lidstaten waartoe zij is gericht, toestaat van haar duidelijke en nauwkeurige bepalingen af te wijken, (...) evenwel niet tot gevolg [kan] hebben, dat die bepalingen rechtstreekse werking missen. Dergelijke bepalingen kunnen met name rechtstreekse werking hebben, *wanneer het gebruik van de aldus*

12 — Het ging in die zaak om richtlijn 85/73 en beschikking 88/408.

13 — Arrest Hansa Fleisch Ernst Mundt, reeds aangehaald, punt 12.

14 — Ibidem, punt 13, cursivering van mij.

15 — Ibidem, punt 14.

toegekende afwijkingsmogelijkheid vatbaar is voor rechterlijke toetsing." [16]

27. Het Hof preciseerde echter, dat „de aan particulieren gegeven mogelijkheid zich tegenover de lidstaten op een tot dezen gerichte beschikking te beroepen, (...) immers [berust] op de omstandigheid dat de beschikking voor haar adressaten bindend is. Wanneer de beschikking de lidstaten een bepaalde termijn laat om de eruit voortvloeiende verplichtingen na te komen, kan de particulier zich derhalve niet vóór het verstrijken van de termijn tegenover de lidstaten op die beschikking beroepen." [17]

28. Derhalve verklaarde het Hof voor recht, dat „een particulier (...) zich tegenover een lidstaat op artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408/EEG (...) [kan] beroepen om op te komen tegen de heffing van retributies die hoger zijn dan de in die bepaling vastgestelde bedragen, wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden die in de beschikking worden gesteld voor de mogelijkheid om naar boven af te wijken van de in artikel 2, lid 1, vastgestelde retributiebedragen. Een beroep op artikel 2, lid 1, van beschikking 88/408/EEG is evenwel slechts mogelijk met betrekking tot retributienota's die na het verstrijken van de in artikel 11 van de beschikking gestelde termijn zijn vastgesteld." [18]

29. Enkel omdat de uitvoeringstermijn nog niet was verstreken, onthield het Hof een particulier die zich voor de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks wilde beroepen op artikel 2, lid 1, van de beschikking, dus de mogelijkheid om op te komen tegen een retributienota die vóór het verstrijken van de in artikel 11 van deze beschikking voorziene termijn was vastgesteld. Is de *afwijking van het beginsel* van de forfaitaire communautaire retributie echter aan de *strikte inachtneming van voor rechterlijke toetsing vatbare voorwaarden* onderworpen, dan kan aan de betrokken bepaling rechtstreekse werking worden verleend.

30. Evenals het merendeel der partijen [19] ben ik van mening, dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn niet meer aan de voorwaarden voldoet om een particulier de mogelijkheid te geven zich in rechte rechtstreeks op die bepaling te beroepen, indien deze niet in het nationale recht van een lidstaat is omgezet. Sinds de inwerkingtreding van richtlijn 93/118 is de verplichting voor de lidstaten om het retributiebedrag vast te stellen op het niveau voorzien in artikel 2, lid 1, en punt 1 van de bijlage ervan mijns inziens niet langer onvoorwaardelijk, aangezien er een zeer ruime mogelijkheid bestaat om hogere retributies te innen dan het forfaitaire bedrag, welke de lidstaten wordt

16 — Ibidem, punt 15, cursivering van mij.
17 — Ibidem, punt 20.
18 — Punt 1 van het dictum.
19 — Met uitzondering van Feyrer.

geboden door artikel 2, lid 3, van de richtlijn en door punt 4, sub b, van de bijlage bij artikel 2, lid 1.

31. Laten we de betrokken gemeenschapsrechtelijke bepalingen eens vergelijken.

32. Op grond van artikel 2, lid 2, van beschikking 88/408 mochten de lidstaten alleen naar boven of beneden afwijken van het bedrag van de in lid 1 forfaitair vastgestelde communautaire retributie tot op het niveau van de reële keuringskosten, indien „de loonkosten, de structuur van de inrichtingen en de verhouding tussen dierenartsen en vleeskeurders afwijken van het communautaire gemiddelde waarvan gebruik is gemaakt voor de berekening van de in lid 1 vastgestelde forfaitaire bedragen". Bovendien bepaalde artikel 2, lid 2, tweede alinea: „Om de in de eerste alinea bedoelde afwijkingen toe te passen baseren de lidstaten zich op de beginselen vermeld in de bijlage." De bijlage bevatte een reeks van voorwaarden waaraan moest worden voldaan om zowel naar boven als naar beneden te kunnen afwijken.

33. De gemeenschapswetgever gaf de lidstaten dus maar een kleine beoordelingsmarge bij de bepaling van het retributiebedrag.

34. Sinds de inwerkingtreding van richtlijn 93/118 gelden alleen nog voorwaarden voor afwijkingen naar beneden ten opzichte van het door de gemeenschapswetgever forfaitair vastgestelde bedrag.[20] Voor afwijkingen naar boven bestaan echter geen voorwaarden meer. Met andere woorden, de richtlijn heeft de voorwaarden versoepeld om gebruik te maken van de bevoegdheid, hogere retributies te innen dan het forfaitaire bedrag, die de lidstaten tot dan door beschikking 88/408 werd geboden. Artikel 2, lid 3, van de richtlijn bepaalt immers slechts: „Onder het voorbehoud dat de door elke lidstaat geïnde totale retributie niet meer bedraagt dan de werkelijk gemaakte keuringskosten, worden de lidstaten gemachtigd een bedrag te innen dat hoger is dan het niveau van de communautaire retributies." Voorts preciseert punt 4 van artikel 2, lid 1, van de richtlijn slechts: „De lidstaten kunnen ter dekking van hogere kosten (...) b) dan wel een specifieke retributie innen die de werkelijk gemaakte kosten dekt."

35. Daar voor de lidstaten geen prealabele voorwaarden meer gelden om het forfaitaire retributiebedrag zoals voorzien in artikel 2, lid 1, van de richtlijn te kunnen verhogen, kunnen zij dus naar eigen goeddunken kiezen voor het door de gemeenschapswetgever forfaitair vastgestelde retributiebedrag of voor de specifieke retributie

20 — Zie punt 5, sub a en b, van de bijlage bij artikel 2, lid 1, van de richtlijn, die luidt:
„De lidstaten waar de loonkosten, de structuur van de inrichtingen en de verhouding tussen dierenartsen en inspecteurs afwijkt van het communautair gemiddelde dat is bepaald voor de berekening van de in de punten 1 en 2, onder a), vastgestelde forfaitaire bedragen, kunnen hiervan afwijken door verminderingen tot op het niveau van de werkelijk gemaakte inspectiekosten,
a) in het algemeen, bij sterk uiteenlopende kosten van levensonderhoud en loonkosten;
b) voor een bepaalde inrichting, voor zover aan de volgende voorwaarden is voldaan (...)".

die de werkelijke kosten van de inspectiedienst dekt, zonder dat zij die keuze moeten rechtvaardigen. *De richtlijn biedt de lidstaten dus een alternatief:* ofwel een communautaire retributie ter hoogte van een overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de richtlijn en punt 1 van de bijlage ervan vastgesteld forfaitair bedrag, ofwel een specifieke retributie ter hoogte van een bedrag dat de nationale bevoegde autoriteiten ter dekking van de werkelijk gemaakte kosten vaststellen. Blijkens de stukken heeft de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig de regels voor de tweede mogelijkheid geopteerd.

36. Ik moet dus concluderen, dat sinds de inwerkingtreding van richtlijn 93/118 de retributieplichtigen de organen van hun lidstaat voor de nationale rechterlijke instanties niet kunnen dwingen de door de gemeenschapswetgever vastgestelde forfaitaire bedragen in acht te nemen, om zich te verzetten tegen de inning van hogere retributies dan die voorzien in artikel 2, lid 1, van de richtlijn, die met de werkelijke inspectiekosten overeenkomen. Met andere woorden, artikel 2, lid 1, van de richtlijn, waarvan de lidstaten gemakkelijk kunnen afwijken, houdt voor de adressaten geen onvoorwaardelijke verplichting in.

37. Deze lezing van artikel 2, lid 1, van de richtlijn wordt bevestigd door het doel van de richtlijn.

38. Deze beoogt immers niet het retributiebedrag dat uit hoofde van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees wordt geïnd op één niveau te brengen, maar wil de regels voor de financiering van die controles harmoniseren en verstoringen van de mededinging voorkomen. Daarom is een minimumbedrag voorzien waarvan kan worden afgeweken, wanneer de werkelijke kosten voor de inspecties en de controles afwijken van de door de gemeenschapswetgever vastgestelde bedragen. Die kosten omvatten onder meer de loonkosten, met inbegrip van de sociale premies van de inspecteurs.[21] Dit soort kosten is echter niet op het gehele communautaire grondgebied hetzelfde. De richtlijn kan daarom niet de harmonisatie van het retributiebedrag tot doel hebben. Door de procedure vast te leggen die bij de vaststelling van de retributie moet worden gevolgd alsmede de parameters waarmee bij de berekening van het bedrag ervan rekening moet worden gehouden, geeft de gemeenschapswetgever instrumenten waarmee verstoringen van de mededinging kunnen worden voorkomen.

39. Uit het voorgaande volgt, dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn wegens zijn onvoorwaardelijke karakter de retributieplichtigen niet rechtstreeks de mogelijkheid kan geven, zich bij gebreke van uitvoeringsmaatregelen binnen de gestelde termijn te beroepen op de verplichting om het in dat artikel vastgestelde forfaitaire bedrag te betalen, wanneer de lidstaat een hogere

21 — Artikel 1, lid 2, van de richtlijn.

retributie int, die overeenkomt met de werkelijke inspectiekosten die de betrokken bevoegde autoriteit heeft gemaakt.

De derde vraag

40. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen, of artikel 2, lid 3, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat wanneer een lidstaat de bevoegdheid tot inning van de retributies aan de gemeentelijke autoriteiten heeft overgedragen, de in die bepaling genoemde „werkelijk gemaakte keuringskosten" in de kosten van de gehele lidstaat bestaan of in die van de betrokken gemeentelijke autoriteiten. Met andere woorden, het Hof wordt gevraagd aan te geven op welk geografisch niveau de reële inspectiekosten moeten worden bepaald, wanneer de lidstaat zijn bevoegdheden aan regionale of lokale autoriteiten heeft overgedragen, zoals dat in Duitsland het geval is.

41. Zoals reeds gezegd, luidt deze bepaling als volgt: „Onder het voorbehoud dat de door elke lidstaat geïnde totale retributie niet meer bedraagt dan de werkelijk gemaakte keuringskosten, worden de lidstaten gemachtigd een bedrag te innen dat hoger is dan het niveau van de communautaire retributies."

42. Volgens Feyrer bestaan die „werkelijk gemaakte keuringskosten" in de kosten van de gehele lidstaat, zelfs al heeft die staat de bevoegdheid tot inning van de retributies aan de gemeentelijke autoriteiten overgedragen.

43. Ik ben het hiermee niet eens. Mijns inziens moet deze bepaling worden gelezen in samenhang met de artikelen 1, lid 2, en 2, lid 1, van de richtlijn. Eerstgenoemd artikel luidt: „De (...) retributies moeten de kosten dekken die de bevoegde autoriteit maakt in verband met

— de loonkosten, met inbegrip van de sociale premies

— de administratiekosten, eventueel met inbegrip van de kosten voor de na- en bijscholing van de inspecteurs

voor het verrichten van de in lid 1 bedoelde controles en keuringen." Artikel 2, lid 1, bepaalt: „De lidstaten dragen er zorg voor dat, met het oog op de financiering van de controles die door de *bevoegde autoriteiten* worden verricht overeenkomstig de in artikel 1 bedoelde richtlijnen, en uitsluitend voor dat doel, (...) op de in de bijlage

bepaalde wijze de communautaire retributies worden geheven (...)." [22]

44. Het Hof heeft echter reeds geoordeeld, dat „het elke lidstaat vrijstaat, de bevoegdheden op nationaal vlak te verdelen en niet rechtstreeks toepasselijke gemeenschapshandelingen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden te doen uitvoeren, voor zover die bevoegdheidsverdeling een juiste uitvoering van de gemeenschapshandelingen mogelijk maakt". [23]

45. Heeft een lidstaat zijn bevoegdheden op het gebied van de inning van de communautaire retributie zoals bedoeld in artikel 2, lid 3, van de richtlijn overgedragen, dan is de „bevoegde autoriteit" in de zin van de artikelen 1, lid 2, en 2, lid 1, van de richtlijn dus de regionale of plaatselijke overheid. Overeenkomstig die artikelen is het niveau waarop de reële keuringskosten van de veterinaire inspectiediensten die de hun opgedragen taken uitoefenen moeten worden bepaald, dus in feite het regionale of plaatselijke niveau, en niet het nationale.

46. Bovendien verzet het begrip „reële keuringskosten" als zodanig zich tegen de door Feyrer voorgestane uitlegging. Indien het Hof ermee instemde, dat wanneer de lidstaat zijn bevoegdheden aan de gemeentelijke autoriteiten heeft overgedragen, het retributiebedrag op nationaal niveau moet worden berekend, zou het immers slechts kunnen gaan om een gemiddelde van de totale kosten van elke veterinaire dienst die op het nationale grondgebied werkzaam is en niet om de reële kosten die de betrokken bevoegde dienst heeft gemaakt.

47. Uit het voorgaande volgt, dat artikel 2, lid 3, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat wanneer een lidstaat zijn bevoegdheden op het gebied van de inning van retributies aan de gemeentelijke autoriteiten heeft overgedragen, de in die bepaling genoemde „reële keuringskosten" bestaan in de reële kosten van de betrokken gemeentelijke autoriteiten en niet in de totale kosten die in de betrokken lidstaat zijn gemaakt.

22 — Cursivering van mij.

23 — Arrest Hansa Fleisch Ernst Mundt, reeds aangehaald, *punt* 23.

Conclusie

48. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„1) Punt 1 van hoofdstuk I van de bijlage bij artikel 2, lid 1, 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, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118/EG van de Raad van 22 december 1993, is onvoldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk om, wanneer binnen de gestelde termijn geen uitvoeringsmaatregelen zijn vastgesteld, een particulier de mogelijkheid te geven, zich voor de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks te beroepen op de verplichting om het in dat artikel vastgestelde forfaitaire bedrag te betalen, teneinde zich te verzetten tegen de inning door de organen van een lidstaat van hogere retributies dan de forfaitaire bedragen genoemd in richtlijn 93/118, voor zover het bedrag van de verlangde retributies de reële keuringskosten van de veterinaire inspectiediensten niet overschrijdt. Bovendien staat het de lidstaten overeenkomstig punt 4, sub b, van de bijlage bij artikel 2, lid 1, van richtlijn 93/118 vrij om aldus af te wijken van het forfaitaire retributiebedrag, zonder dat zij vooraf aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen.

2) Artikel 2, lid 3, van richtlijn 85/73, zoals gewijzigd bij richtlijn 93/118, moet aldus worden uitgelegd, dat wanneer een lidstaat zijn bevoegdheden op het gebied van de inning van retributies aan de gemeentelijke autoriteiten heeft overgedragen, de in die bepaling genoemde ‚reële keuringskosten' bestaan in de reële kosten van de betrokken gemeentelijke autoriteiten en niet in de totale kosten die in de betrokken lidstaat zijn gemaakt."