



Datum van inontvangstneming : 13/03/2015

**Zaak C-58/15**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

10 februari 2015

**Verwijzende rechter:**

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

29 januari 2015

**Verzoekende partij:**

Firma Theodor Pfister

**Verwerende partij:**

Landkreis Main-Spessart

---

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In de bestuursrechtelijke zaak tussen

Firma Theodor **Pfister**,

[omissis] 97839 Esselbach,

- verzoekende partij -

[omissis]

en

**Landkreis Main-Spessart**,

[omissis] 97753 Karlstadt,

- verwerende partij -

in tegenwoordigheid van:

**Landesanstaltschaft Bayern**

als vertegenwoordiger van het algemeen belang,

[omissis] 80539 München,

betreffende

de vleeshygiënevergoedingen,

en meer bepaald in casu het beroep van verzoekende partij tegen het vonnis van het Bayerische Verwaltungsgericht Würzburg van 18 januari 2010,

geeft de vierde kamer van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof **[Or. 2]**

[omissis]

zonder mondelinge behandeling op 29 januari 2015

de volgende

**Beschikking:**

- I. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de volgende prejudiciële vraag gesteld:

Kunnen op grond van artikel 27, lid 3, tweede zin, van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 voor de overgangperiode van het jaar 2007 kostendekkende vleeshygiënevergoedingen worden geheven krachtens het oude recht (richtlijn 85/73/EEG in de versie van richtlijn 96/43/EG)?

- II. De procedure in hoger beroep wordt geschorst tot de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de prejudiciële vraag.

**Motivering:**

**I.**

1. Verwerende partij heeft in de slagerij van verzoekende partij ambtelijke controles inzake vleeskeuringen uitgevoerd. Voor de keuringen die in het jaar 2007 werden verricht, heeft verwerende partij verzoekende partij verzocht om betaling van vergoedingen ter hoogte van in totaal 6 756,60 EUR (besluiten van 22 maart, 20 april, 22 mei, 21 juni, 23 juli, 23 augustus, 20 september, 22 oktober, 21 november en 17 december 2007). Verzoekende partij is van mening dat zij slechts de forfaitaire EG-vergoeding verschuldigd is. Voor zover de besluiten die

forfaitaire vergoedingen (van bij elkaar 1 006,60 EUR) te boven gaan, zijn zij onwettig. **[Or. 3]**

2. De tegen voornoemde heffingsaanslagen binnen de termijn ingediende bezwaren werden bij besluit op bezwaarschrift van het bestuur van Unterfranken van 6 februari 2009 afgewezen. Verzoekende partij heeft op 6 maart 2009 beroep tot (gedeeltelijke) nietigverklaring ingesteld en voerde aan dat het innen van kostendekkende vergoedingen krachtens het oude recht voor het jaar 2007 in strijd is met artikel 27, lid 3, tweede zin, van verordening (EG) nr. 882/2004. Het Verwaltungsgericht Würzburg verwierp dat beroep bij vonnis van 18 januari 2010. [omissis] Het Bayerische Verwaltungsgerichtshof heeft het beroep [omissis] toegestaan.

## II.

De relevante bepalingen van het nationale recht luiden als volgt:

1. § 24 Fleischhygienegesetz (wet op de vleeshygiëne; hierna: „FIHG”) [omissis], ingetrokken met ingang van 7 september 2005:

„(1) Voor ambtelijke handelingen krachtens deze wet en de uitvoeringsbepalingen ervan worden kostendekkende heffingen en verschotten geheven. Dit geldt ook voor ambtelijke handelingen krachtens rechtstreeks toepasselijke rechtshandelingen van de Europese Gemeenschap binnen de werkingssfeer van deze wet.

(2) In de wetgeving van de deelstaten wordt bepaald, voor welke handelingen overeenkomstig lid 1 retributies verschuldigd zijn. De retributies worden bepaald met inachtneming van de door de Europese Gemeenschap vastgestelde voorschriften inzake de financiering van keuringen en hygiënecontroles van vlees. [omissis]”

2. Artikel 3 van het Bayerische Gesetz zur Ausführung des Fleischhygienegesetz (wet van de deelstaat Bayern tot uitvoering van de wet op de vleeshygiëne; hierna: „AGfIHG”) [omissis], van kracht tot en met 31 december 2007: **[Or. 4]**

„(1) De Landkreise en de al dan niet tot een Landkreis behorende gemeenten dragen de kosten die voortvloeien uit de uitoefening van de hun bij een verordening op basis van artikel 1, lid 1, nr. 2, van deze wet opgedragen taken.

(2) In de gevallen van lid 1 bepalen de Landkreise en de al dan niet tot een Landkreis behorende gemeenten voor hun gehele gebied bij reglement voor welke ambtelijke handelingen in de zin van § 24, lid 1, FIHG moet worden betaald, en stellen zij tevens voor hun gehele grondgebied, en los van de

slachthuisheffingen en de vergoedingen voor de verwijdering van kadavers, de retributies vast overeenkomstig § 24, lid 2, FIHG. Daarbij

a) dient voor keuringen met betrekking tot slachtactiviteiten, in afwijking van de in bijlage A, hoofdstuk 1, punt 1, genoemde forfaitaire bedragen een kostendekkende retributie te worden vastgesteld overeenkomstig het bepaalde in bijlage A, hoofdstuk I;

b) dient voor keuringen en controles met betrekking tot het uitsnijden een tijdsafhankelijke retributie te worden vastgesteld overeenkomstig het bepaalde in bijlage A, hoofdstuk I, punt 2, onder b), van richtlijn 85/73/EEG;

c) dient voor residuproeven een aanvullende retributie te worden vastgesteld overeenkomstig het bepaalde in bijlage B, punt 1, onder a), van richtlijn 85/73/EEG.

Voor zover richtlijn 85/73/EEG voor handelingen waarvoor moet worden betaald, geen communautaire vergoeding vaststelt, dienen kostendekkende retributies te worden vastgesteld. De bepalingen van het eerste hoofdstuk van het Kostengesetz, met uitzondering van de artikelen 1, 3 tot en met 6 en 20, zijn van overeenkomstige toepassing, voor zover uit richtlijn 85/73/EEG niets anders volgt.”

3. Satzung des Landkreises über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen im Vollzug fleischhygienerechtlicher Vorschriften (reglement van de Landkreis over de heffing van retributies voor ambtelijke handelingen in het kader van de uitvoering van voorschriften inzake de vleeshygiëne; hierna: „Fleischhygiene-Gebührensatzung”) van 10 oktober 2005 [omissis]:

§ 1 Handelingen waarvoor moet worden betaald

(1) Voor de ambtelijke handelingen krachtens de Fleischhygienegesetz worden ingevolge deze Satzung kosten (retributies en onkosten) geheven.

(2) Retributie is verschuldigd voor

a) de uitvoering van de ambtelijke controles [omissis], vleeskeuringen [omissis];

b) de controles in uitsnijderijen, vleesverwerkings-, gehakt-, vleesbereidings- en verpakkingsbedrijven, [omissis];

c) [omissis]

(3) De hoogte van de retributies voor de in lid 2 genoemde handelingen volgt uit § 2 tot en met § 9, § 11, lid 1, en uit de bijlagen bij de Satzung.

## § 2 Retributie voor de keuring van slachtdieren en vlees

De retributies in slachterijen voor de keuring van slachtdieren en vlees [omissis] dienen overeenkomstig het bepaalde in bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, onder b), van richtlijn 85/73/EEG zoals gewijzigd bij richtlijn 96/43/EG kostendekkend te worden geheven. **[Or. 5]**

4. Deelstatelijke voorschriften die nog onder de vigeur en ter uitvoering van het Fleischhygienegesetz zijn uitgevaardigd, blijven ook na de intrekking ervan van kracht, wanneer zij een op zichzelf toepasbare regeling treffen [omissis].

### III.

Het Hof van Justitie van de Europese [Unie] wordt verzocht om een prejudiciële beslissing (artikel 267 VWEU) over de uitlegging van artikel 27, lid 3, tweede zin, van verordening (EG) nr. 882/2004. De prejudiciële vraag tot uitlegging van de richtlijn is relevant voor de beslechting van het geschil en vereist verduidelijking door het Hof.

#### 1. Unierechtelijk rechtskader

Volgens artikel 1 van richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en veterinaire controles van dierlijke producten (PB L 32, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 96/43/EG van de Raad van 26 juni 1996 (PB L 162, blz. 1) dragen de lidstaten met inachtneming van bijlage A er zorg voor dat de voor de kosten die opkomen als gevolg van de keuringen en sanitaire controles van de producten in de zin van die bijlage, een communautaire retributie wordt geheven, waarvan de hoogte in hoofdstuk I van bijlage A voor iedere diersoort wordt vastgesteld. Onder het voorbehoud dat de geheven totale retributie niet meer bedraagt dan de werkelijk gemaakte keuringskosten, is het de lidstaten op grond van artikel 5, lid 3, van de richtlijn toegestaan een bedrag te heffen dat hoger is dan de communautaire retributie. Krachtens hoofdstuk I, punt 4, van bijlage A bestaan daarvoor twee mogelijkheden, namelijk enerzijds voor een bepaalde inrichting het forfaitaire bedrag verhogen (punt 4m onder a) en anderzijds een retributie heffen die de werkelijk gemaakte kosten dekt (punt 4m onder b).

Deze regeling werd op 1 januari 2007 vervangen door het hier aan de orde zijnde artikel 27 van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn van 29 april 2004 (PB L 165, blz. 1, met rectificatie in PB L 191, blz. 1). Deze **[Or. 6]** verordening vervangt de in artikel 61 ervan genoemde rechtshandelingen van de Gemeenschap. Daartoe behoort ook richtlijn 85/73/EEG, die krachtens artikel 61, lid 1, tweede zin, van de verordening met ingang van 1 januari 2008 wordt ingetrokken. Artikel 27, lid 2, juncto lid 3, eerste zin, van de verordening schrijft voor, dat ter dekking van de kosten van de

officiële controles van de in bijlage IV, afdeling A, genoemde activiteiten, een vergoeding wordt geïnd, die „onverminderd de leden 4 en 6” niet lager mag zijn dan de in bijlage IV, afdeling B, gespecificeerde minima. Onder de in bijlage IV, afdeling A, genoemde activiteiten, vallen de activiteiten waarvoor, zoals in casu, vergoedingen overeenkomstig richtlijn 85/73/EEG worden geheven, en derhalve ook het uitvoeren van veterinaire en sanitaire controles. Met het oog op de buitenwerkingtreding van deze richtlijn op 1 januari 2008 is in artikel 27, lid 3, tweede zin, van de verordening het volgende bepaald: „Voor de in bijlage IV, afdeling A, genoemde activiteiten, mogen de lidstaten evenwel gedurende een overgangsperiode tot 1 januari 2008 de bedragen hanteren die momenteel op grond van richtlijn 85/73/EEG van toepassing zijn.”

## 2. Twijfel over de uitlegging van het Unierecht

a) Het Verwaltungsgericht Trier volgde in zijn in kracht van gewijsde gegane vonnis van 10 december 2009 [omissis] de rechtsopvatting van de gevolmachtigden van verzoekende partij. Artikel 27, lid 3, tweede zin, van verordening (EG) nr. 882/2004 verbiedt het om, in afwijking van de forfaitaire EG-retributies, voor het jaar 2007 specifieke retributies op grond van bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, onder b), van richtlijn 85/73/EEG te heffen. In de overgangsperiode 2007 konden de lidstaten met betrekking tot de in bijlage IV, afdeling A, genoemde activiteiten nog steeds de krachtens richtlijn 85/73/EEG van toepassing zijnde bedragen heffen. Deze richtlijn stelt in bijlage A, hoofdstuk I, punt 1, waarnaar artikel 1 verwijst, communautaire retributies voor het keuren van vlees vast in de vorm van forfaitaire bedragen. Slechts deze forfaitaire vergoedingen zijn rechtstreeks in richtlijn 85/73/EEG geregeld en zijn dientengevolge de krachtens de richtlijn „van toepassing zijnde bedragen” in de zin van artikel 27, lid 3, tweede zin, van verordening (EG) nr. 882/2004. De bewoordingen van de bepaling laten geen andere uitlegging toe. Het concrete bedrag van een specifieke vergoeding die in afwijking van de communautaire vergoedingen wordt vastgesteld krachtens artikel 5, lid 3, juncto bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, onder a) of b), met inachtneming van de daar gestelde voorwaarden, volgt niet uit richtlijn 85/73/EEG, maar, met inachtneming van de overige bepalingen van de richtlijn, uit het nationale recht van de betrokken [Or. 7] lidstaat. De specifieke vergoedingen in de individuele lidstaten zijn derhalve niet de krachtens richtlijn 85/73/EEG „van toepassing zijnde bedragen”. Dit volgt ook uit een systematische benadering aan de hand van een vergelijking met de formulering in bijlage IV, afdeling A, bij de verordening. Daar verwijst de Uniewetgever naar activiteiten „waarvoor de lidstaten op grond van richtlijn 85/73/EEG thans vergoedingen heffen”. Uit de algehele context wordt duidelijk, dat deze verwijzing alle vergoedingen op basis van richtlijn 85/73/EEG omvat, dat wil zeggen naast de forfaitaire EG-vergoedingen ook de specifieke vergoedingen die gebaseerd zijn op de richtlijn, maar van de berekening uiteindelijk voortvloeit uit het nationale recht. Zou de Uniewetgever in artikel 27, lid 3, tweede zin, van de verordening, de lidstaten in staat hebben willen stellen om tijdens de overgangsperiode naast de forfaitaire EG-vergoedingen ook de specifieke

vergoedingen te heffen, dan zou het voor de hand hebben gelegen om dit, in plaats van met de gekozen formulering „de bedragen [...] die op grond van richtlijn 85/73/EEG van toepassing zijn”, tot uitdrukking te brengen door een formulering van het voorschrift die in overeenstemming is met de bewoordingen van bijlage IV, afdeling A.

b) Het Verwaltungsgericht Würzburg in het bestreden vonnis van 18 januari 2010 [omissis] alsook het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in het arrest van 14 maart 2008 [omissis] hebben deze rechtsopvatting bestreden. De overgangsregeling in artikel 27, lid 3, tweede zin, van de verordening dient aldus te worden begrepen, dat met „de bedragen [...] die op grond van richtlijn 85/73/EEG van toepassing zijn” niet alleen de bij de richtlijn vastgestelde communautaire vergoedingen worden bedoeld, maar ook de vergoedingen die overeenkomstig bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, ter dekking van hogere kosten worden geheven.

De bewoordingen van de Engelse taalversie van de regeling spreekt deze uitkomst niet tegen, maar onderstreept de juistheid ervan. In plaats van „nach der Richtlinie 85/73/EWG geltenden Beträgen” [in de Nederlandse taalversie: „de bedragen [...] die op grond van richtlijn 85/73/EEG van toepassing zijn”] is daar sprake van „rates currently applied pursuant to Directive 85/73/EEC”, wat met „bedragen die in overeenstemming met richtlijn 85/73/EEG toegepast of vastgesteld zijn” kan worden vertaald. De Engelse tekst van artikel 27, lid 3, tweede zin, van de verordening brengt daarmee duidelijker dan de Duitse tekst tot uitdrukking dat met de genoemde bedragen alle bedragen worden bedoeld die conform de richtlijn zijn vastgesteld. **[Or. 8]**

De tegengestelde opvatting druist ook in tegen de strekking en het doel van de regeling. Met die opvatting zou worden aangenomen dat de Uniewetgever het de lidstaten tijdens de overgangperiode – in afwijking van de tot dusver geldende rechtssituatie – wil verbieden een bedrag te heffen dat hoger is dan de communautaire vergoedingen, zelfs wanneer deze de reële kosten niet dekken. Daartoe zou slechts aanleiding bestaan, wanneer het financieringssysteem van verordening (EG) nr. 882/2004 zich in dat opzicht zou onderscheiden van dat van richtlijn 85/73/EEG. Dat is echter niet het geval. Volgens de reeds genoemde regeling in artikel 27, lid 3, eerste zin, van de verordening, mogen vergoedingen die voor de in bijlage IV, afdeling A, genoemde activiteiten worden geïnd, niet lager zijn dan de in bijlage IV, afdeling B, gespecificeerde minima. Artikel 27, lid 4, van de verordening maakt het echter mogelijk hogere vergoedingen te heffen, en stelt dit alleen afhankelijk van de voorwaarde dat de vergoedingen niet hoger zijn dan de kosten die door de bevoegde instanties worden gedragen met betrekking tot de in bijlage IV vermelde taken. De bestaande rechtstoestand wordt daarom door verordening (EG) nr. 882/2004 in dat opzicht niet gewijzigd.

c) Het Bayerische Verwaltungsgerichtshof neigt ertoe de rechtsopvatting van het Verwaltungsgericht Würzburg en van het Verwaltungsgerichtshof Baden-



Württemberg te volgen. Het tegenargument, volgens hetwelk het mogelijk maken van kostendekkende vergoedingen voor een overgangperiode geen zin heeft wanneer zowel het ervoor als het erna van toepassing zijnde recht een dergelijke optie bevat, zodat een lidstaat die hogere vergoedingen wil heffen dan de minima respectievelijk de voormalige forfaitaire vergoedingen op grond van richtlijn 85/73/EEG, naar de toepassing van de sinds 1 januari 2007 geldende verordening (EG) nr. 882/2004 moet worden verwezen, overtuigt ook niet uit het oogpunt van het „effet utile”. Dit argument is zuiver formeel van aard, want materiële redenen voor een noodzaak tot snelle omzetting van de verordening zijn niet aan te wijzen, daar zowel verordening (EG) nr. 882/2004 alsook de door haar vervangen richtlijn 85/73/EEG de heffing van hogere vergoedingen dan de communautair voorgeschreven forfaitaire en minimumvergoedingen toestaan, voor zover zij de door de bevoegde instanties gedragen kosten niet te boven gaan.

### 3. Relevantie voor de beslechting van het hoofdgeding

Zou de opvatting van het Verwaltungsgericht Trier, dat artikel 27, lid 3, tweede zin, van verordening (EG) nr. 882/2004 voorziet in een verbod om voor het jaar 2007 tot dekking van hogere kosten specifieke verhoogde vergoedingen te heffen in overeenstemming met het bepaalde in bijlage A, hoofdstuk I, punt 4, juist is, dan zou het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring moeten worden toegewezen. Moet worden uitgegaan van de tegenovergestelde opvatting van het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg en van het Verwaltungsgericht Würzburg, dan zou het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring naar de huidige stand van zaken kunnen worden afgewezen.

Het geschetste verschil van mening belet het Bayerische Verwaltungsgerichtshof een acte clair in de zin van het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982 (Cilfit, 283/81, Jurispr. blz. 3415, punten 12 e.v.) aan te nemen, ook al zou het geneigd zijn de prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden (zie de conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl in de zaak C-495/03, Jurispr. 2005, blz. I-8151, punten 112 en 113). De discussie toont in elk geval aan dat niet kan worden aangenomen dat geen andere rechter tot een resultaat zou komen dat zich onderscheidt van dat waaraan het Bayerische Verwaltungsgerichtshof de voorkeur geeft [omissis].

Tot slot is ook geen sprake van een acte éclairé, omdat noch het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 juli 2011 (C-523/09 [OMISSIS]), noch dat van 19 maart 2009 (C-270/07) een antwoord geeft op de opgeworpen rechtsvraag.

### 4. De procedure in hoger beroep wordt [omissis] geschorst tot de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de prejudiciële vraag.

[omissis]