

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB3426
Datum uitspraak	12 september 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 22 februari 2002, 8 maart 2002 en 19 april 2002 zijn, voor zover thans van belang, aan appellante kosten in rekening gebracht voor door de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (hierna: de RVV) in de periode mei 2001 tot en met december 2001 uitgevoerde BSE-tests bij de op het bedrijf van appellante aanwezige runderen ouder dan 30 maanden.

Volledige tekst

200600088/1.

Datum uitspraak: 12 september 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak in zaak no. 04/1542 van de rechtbank Zutphen van 17 november 2005 in het geding tussen:

appellante

en

de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, thans de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1. Procesverloop

Bij besluiten van 22 februari 2002, 8 maart 2002 en 19 april 2002 zijn, voor zover thans van belang, aan appellante kosten in rekening gebracht voor door de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (hierna: de RVV) in de periode mei 2001 tot en met december 2001 uitgevoerde BSE-tests bij de op het bedrijf van appellante aanwezige runderen ouder dan 30 maanden.

Bij besluit van 12 februari 2003 heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, thans de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de Minister) de daartegen door appellante gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 april 2004 heeft de rechtbank Zutphen (hierna: de rechtbank) het

daartegen door appellante ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en de bezwaren alsnog niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 3 november 2004 heeft de Afdeling het daartegen door appellante ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank vernietigd en de zaak naar de rechtbank teruggewezen.

Bij uitspraak van 17 november 2005, verzonden op 21 november 2005, heeft de rechtbank het beroep van appellante tegen het besluit van 12 februari 2003 alsnog ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 30 december 2005, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 14 februari 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 27 maart 2006 heeft de Minister van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 november 2006, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. drs. K.J. Defares en mr. S.M. Goossens, beiden advocaat te Amsterdam, en de Minister, vertegenwoordigd door mr. R.J.M. van den Tweel, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Bij brief van 19 januari 2007 heeft de Afdeling partijen meegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is heropend en partijen in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen.

Bij brief van 16 februari 2007 heeft de Minister en bij brief van 1 maart 2007 heeft appellante een zienswijze ingediend. Bij brieven van 19 maart 2007 hebben partijen gereageerd op de zienswijze van de andere partij.

Bij brief van 10 juli 2007 heeft de Afdeling partijen meegedeeld dat zij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof van Justitie) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen.

Bij brief van 17 juli 2007 heeft appellante en bij brief van 8 augustus 2007 heeft de Minister hierop gereageerd.

2. Overwegingen

Het Gemeenschapsrecht

2.1. Ingevolge artikel 152, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-Verdrag), voor zover thans van belang, wordt bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd. Het optreden van de Gemeenschap, dat een aanvulling vormt op het nationale beleid, is gericht op verbetering van de volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de menselijke gezondheid.

Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder b, draagt de Raad volgens de procedure van artikel 251 van het EG-Verdrag, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel door in afwijking van artikel 37 van het EG-Verdrag, maatregelen op veterinaire en fytosanitaire gebied aan te nemen die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid.

2.2. In artikel 1, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: Verordening

1258/1999) is bepaald dat het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw een onderdeel vormt van de algemene begroting van de Europese Gemeenschap. Het omvat twee afdelingen:

- de afdeling Garantie,
- de afdeling Oriëntatie.

Ingevolge het tweede lid financiert de afdeling Garantie:

[...]

b) de interventies ter regulering van de landbouwmarkten;

[...]

d) de financiële bijdrage van de Gemeenschap aan specifieke veterinaire maatregelen, controlemaatregelen op veterinair gebied, programma's voor de uitroeiing van en de controle op dierziekten (veterinaire maatregelen), en aan fytosanitaire maatregelen;

[...].

2.3. In artikel 4, eerste lid, van Richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en veterinaire controles zoals bedoeld in de Richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG en 91/496/EEG, zoals deze is gewijzigd en gecodificeerd bij Richtlijn 96/43/EG (hierna: de Financieringsrichtlijn), is bepaald dat de lidstaten, in afwachting van de aanneming van de bepalingen tot regeling van de communautaire retributies, ervoor zorgen dat de financiering van de keuringen en controles die niet onder de artikelen 1, 2 en 3 vallen, gegarandeerd is.

In het tweede lid is bepaald dat de lidstaten met het oog op de in het eerste lid omschreven doeleinden, nationale retributies kunnen heffen met inachtneming van de beginselen die gelden voor communautaire retributies.

In artikel 5, vierde lid, laatste volzin, is bepaald dat deze richtlijn de mogelijkheid voor de lidstaten om een retributie te heffen voor de bestrijding van epizoötieën en endemische ziekten onverlet laat.

2.4. In artikel 2 van Richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (hierna: Richtlijn 89/662/EEG) is bepaald dat onder veterinaire controle in de zin van deze richtlijn wordt verstaan materiële controles en/of administratieve formaliteiten met betrekking tot de in artikel 1 bedoelde producten die rechtstreeks of zijdelings strekken tot bescherming van de gezondheid van mens of dier.

2.5. Ingevolge artikel 38, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1254/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (hierna: Verordening 1254/1999) kunnen de nodige maatregelen worden genomen wanneer een aanmerkelijke prijsstijging of -daling op de markt van de Gemeenschap wordt geconstateerd als deze toestand waarschijnlijk zal voortduren en de markt verstoort of dreigt te verstoren.

In het tweede lid is bepaald dat de Commissie de uitvoeringsbepalingen voor dit artikel vaststelt volgens de procedure van artikel 43 van Verordening 1254/1999.

Ingevolge artikel 45 zijn Verordening 1258/1999 en de desbetreffende uitvoeringsbepalingen

van toepassing op de in artikel 1 genoemde producten.

2.6. Op 29 november 2000 heeft de Commissie Beschikking 2000/764/EG betreffende het testen van runderen op bovine spongiforme encefalopathie en tot wijziging van Beschikking 98/272/EG inzake epizoötiëbewaking ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën (hierna: Beschikking 2000/764/EG) vastgesteld. Beschikking 2000/764/EG is gewijzigd bij Beschikking 2001/8/EG van de Commissie van 29 december 2000 en is bij Verordening (EG) nr. 1248/2001 van de Commissie van 22 juni 2001 met ingang van 1 juli 2001 ingetrokken.

In artikel 1, derde lid, van Beschikking 2000/764/EG is bepaald dat de lidstaten ervoor zorgen dat alle runderen die ouder zijn dan 30 maanden en op normale wijze voor menselijke consumptie worden geslacht, ten laatste vanaf 1 juli 2001 met een goedgekeurde sneltest op BSE worden onderzocht.

2.7. Op basis van artikel 38, tweede lid, van Verordening 1254/1999 heeft de Commissie Verordening (EG) nr. 2777/2000 van 18 december 2000 houdende vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de rundvleesmarkt (hierna: Verordening 2777/2000) vastgesteld.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van Verordening 2777/2000 mag vlees van runderen ouder dan 30 maanden, die na 1 januari 2001 in de Gemeenschap zijn geslacht, slechts voor menselijke consumptie in de Gemeenschap of voor uitvoer naar derde landen worden vrijgegeven wanneer het negatief heeft gereageerd op een goedgekeurde snelle test op bovine spongiforme encefalopathie (BSE).

Ingevolge het tweede lid draagt de Gemeenschap bij in de kosten voor de in het eerste lid bedoelde tests. De Gemeenschap vergoedt 100% van de kosten (exclusief BTW) voor de aankoop van testkits en reagentia, met een maximum van € 15,00 per test, voor alle tests die worden uitgevoerd bij dieren die worden geslacht vóór de inwerkingtreding van het verplichte testprogramma als bedoeld in artikel 1, derde lid, van Beschikking 2000/764/EG, en in elk geval vóór 1 juli 2001.

Ingevolge artikel 3, vierde lid, voor zover thans van belang, kunnen lidstaten die ten genoegen van de Commissie kunnen aantonen dat zij over voldoende testcapaciteit beschikken om het normale aantal voor slachting aangeboden runderen van meer dan 30 maanden met een van de in artikel 2, eerste lid, bedoelde tests te onderzoeken, van de Commissie toestemming krijgen om de toepassing van de in het eerste lid bedoelde opkoopregeling stop te zetten.

Ingevolge artikel 11 is Verordening 2777/2000 van toepassing met ingang van 1 januari 2001 tot en met uiterlijk 30 juni 2001.

2.8. Op basis van artikel 152, vierde lid, aanhef en onder b, van het EG-Verdrag hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EG) nr. 999/2001 van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (hierna: de TSE-Verordening) vastgesteld.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, in samenhang met bijlage III, hoofdstuk A, van de TSE-Verordening, zoals deze is gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1248/2001 van 22 juni 2001, zijn BSE-tests verplicht bij runderen ouder dan 30 maanden die een normale slachting voor menselijke consumptie moeten ondergaan.

Ingevolge artikel 26 is de TSE-Verordening van toepassing met ingang van 1 juli 2001.

Het nationale recht

2.9. Ingevolge artikel 68, eerste lid, van de Veewet, zoals deze luidde ten tijde in geding en voor zover thans van belang, is het verboden vers vlees uit te voeren, te pogen uit te voeren of aan een middel van vervoer ten uitvoer aan te bieden, tenzij de zending overeenkomstig door de Minister gestelde regelen voorzien is van een of meer merken of bewijsstukken, aangebracht of afgegeven op grond van een van Rijksweg ingesteld onderzoek ten bewijze dat voldaan is aan de met het oog op de uitvoer door hem gestelde eisen.

Ingevolge artikel 73 van de Veewet, zoals deze luidde ten tijde in geding, wordt ter zake van een onderzoek van Rijksweg, als bedoeld in de artikelen 68 en 69, vergoeding van kosten geheven overeenkomstig een door de Minister vastgesteld tarief.

2.9.1. In de Regeling uitvoer vers vlees en vleesbereidingen 1985, zoals deze luidde ten tijde in geding (Stcrt. 2001, nr. 218; hierna: de Regeling uitvoer) zijn eisen gesteld als bedoeld in voormeld artikel 68, eerste lid, van de Veewet.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder y, van de Regeling uitvoer mag het vlees niet afkomstig zijn van runderen ouder dan dertig maanden, die niet met een goedgekeurde BSE-test zijn onderzocht of waarvan de uitslag van die test positief is.

2.9.2. In de Regeling tarieven keuring vlees en vleesproducten 1993, zoals deze luidde vanaf 1 april 2001 (Stcrt. 2001, nr. 64; hierna: de Regeling tarieven), is een tarief als bedoeld in voormeld artikel 73 van de Veewet vastgesteld.

Ingevolge artikel 3b, eerste lid, van de Regeling tarieven wordt voor de uitvoering van de sneltesten, bedoeld in bijlage IV A van beschikking 98/272/EG, bij runderen, ouder dan dertig maanden, een tarief in rekening gebracht van f 70,00 per rund.

Vanaf 1 november 2001 (Stcrt. 2001, nr. 212) tot 1 januari 2002 luidde artikel 3b, eerste lid, van de Regeling tarieven als volgt:

"Voor de uitvoering van de snelle testen, als bedoeld in bijlage X, hoofdstuk C, punt 4, eerste gedachtestreepje, van verordening (EG) Nr. 999/2001, bij runderen, ouder dan 30 maanden, wordt een tarief in rekening gebracht van € 31,76 (f 70,00) per rund."

De procedure

2.10. Bij de in bezwaar gehandhaafde besluiten van 22 februari 2002, 8 maart 2002 en 19 april 2002 is aan appellante per BSE-test een bedrag van € 31,76 in rekening gebracht tot een totaalbedrag van € 1.681.279,12. Van dit totaalbedrag heeft een bedrag van € 92.675,68 betrekking op in mei en juni 2001 uitgevoerde BSE-tests.

2.11. De rechtbank heeft in de uitspraak van 17 november 2005 overwogen dat niet kan worden gezegd dat een, de werkelijke kosten niet overschrijdende heffing voor een test van een geslacht en voor consumptie bestemd rund, welke test ten doel heeft vast te stellen of sprake is van een ziek dier, in strijd is met het Gemeenschapsrecht of enig rechtsbeginsel. Daartoe heeft zij overwogen dat overweging 9 van de considerans van Verordening 2777/2000, waarin is vermeld dat de Gemeenschap ten hoogste 70% van de opkoopkosten voor haar rekening neemt, terwijl de rest van de opkoopkosten en alle andere aan de regeling verbonden kosten ten laste van de nationale autoriteiten komen, niet volgt dat de nationale regelgever niet kan bepalen dat voor het uitvoeren van een test een bepaald bedrag in rekening wordt gebracht. De rechtbank wijst in dat verband op de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun betreffende TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval (Pb 2002 C 324/2), volgens welke de Commissie tot 1 januari 2003 staatssteun tot 100% en

daarna slechts tot een maximum van € 40,00 per test toestaat. De rechtbank wijst voorts op de Financieringsrichtlijn, waarin eveneens wordt uitgegaan van de heffing van retributies voor keuringen van vlees.

Beoordeling van het geschil

2.12. De besluiten van 22 februari 2002, 8 maart 2002 en 19 april 2002 hebben betrekking op de keuring van te exporteren vlees en vinden derhalve hun grondslag in artikel 73 van de Veewet. Nu in de Veewet, zoals deze luidde ten tijde in geding, geen andere rechtsgang was voorgeschreven, was de rechtbank bevoegd van het beroep in eerste aanleg kennis te nemen. De Afdeling is bevoegd kennis te nemen van het tegen de uitspraak van de rechtbank ingestelde hoger beroep, aangezien geen ander bestuursrechtelijk appelcollege daartoe is aangewezen.

2.13. Niet in geschil is dat de in de primaire besluiten vermelde tests zijn uitgevoerd en ingevolge artikel 3b, eerste lid, van de Regeling tarieven hiervoor een totaalbedrag van € 1.681.279,12 verschuldigd is. Appellante stelt zich evenwel op het standpunt dat de Minister deze bepaling niet heeft mogen toepassen, omdat uit het Gemeenschapsrecht volgt dat de kosten van de snelle BSE-tests uit de openbare middelen moeten worden bestreden.

2.14. De Afdeling overweegt dat de Europese regelgeving verplicht om uiterlijk 1 juli 2001 te voorzien in het uitvoeren van BSE-tests bij de slacht van runderen ouder dan 30 maanden die niet behoren tot een bepaalde groep risicodieren. Indien het vee tot die datum niet op BSE wordt getest, moet het op grond van Verordening 2777/2000 worden opgekocht door de lidstaat en worden vernietigd.

In de periode van 1 januari 2001 tot 1 juli 2001 gold op grond van de nationale regelgeving wel de verplichting om runderen ouder dan 30 maanden bij de slacht op BSE te testen. Voor zover het de uitvoer van vlees betreft, was deze verplichting neergelegd in artikel 2, eerste lid, onder y, van de Regeling uitvoer.

Vanaf 1 juli 2001 is het ook op grond van de Europese TSE-Verordening verplicht om BSE-tests uit te voeren bij de slacht van runderen ouder dan 30 maanden.

2.15. De Afdeling zal in de navolgende overwegingen eerst ingaan op de in de periode van 1 januari 2001 tot 1 juli 2001 uitgevoerde tests. Vervolgens wordt ingegaan op alle tests die van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2001 zijn uitgevoerd. Deze overwegingen hebben echter slechts betrekking op de tot 1 juli 2001 uitgevoerde tests, indien en voor zover dit na beantwoording van de over die tests reeds aan het Hof van Justitie gestelde vragen nog van belang is voor de beoordeling van de zaak.

Ten aanzien van de periode van 1 januari 2001 tot 1 juli 2001

2.16. In zijn arrest van 30 september 2003 in zaak C-239/01 (Bondsrepubliek Duitsland/Commissie) heeft het Hof van Justitie artikel 5, vijfde lid, van Verordening (EG) nr. 690/2001 van de Commissie van 3 april 2001 betreffende bijzondere marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector (hierna: Verordening 690/2001) nietig verklaard, voor zover deze bepaling iedere betrokken lidstaat verplicht om 30% van de kosten van de in deze verordening bedoelde aankoop van vlees te financieren. Het Hof heeft in punten 69 tot en met 73 overwogen dat de Commissie verplicht was in de bestreden verordening de uit de door de Raad vastgestelde basisregeling voortvloeiende regel na te leven dat alle communautaire marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector uitsluitend gefinancierd moeten worden door de Gemeenschap. Aan deze conclusie doet naar het oordeel van het Hof niet af het argument van de Commissie dat meerdere op

landbouwgebied vastgestelde verordeningen, zoals Verordening 2777/2000, een verplichte medefinanciering van de in die verordeningen vastgestelde maatregelen door de lidstaten invoeren. Met betrekking tot de invoering in Verordening 2777/2000 van een verplichte medefinanciering door de lidstaten van de in die verordening vastgestelde marktondersteuningsmaatregelen, wijst het Hof erop dat dit precedent het de Commissie niet mogelijk maakt af te wijken van een rechtsregel die haar bindt. Nu Verordening 1254/1999 geen enkele bepaling bevat die de Commissie uitdrukkelijk machtigt af te wijken van het uit de basisregeling voortvloeiende beginsel dat alle communautaire marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector uitsluitend moeten worden gefinancierd door de Gemeenschap, is de bestreden bepaling naar het oordeel van het Hof in strijd met Verordening 1254/1999.

2.16.1. De in geding zijnde BSE-tests die in mei en juni 2001 zijn uitgevoerd, waren verplicht op grond op artikel 2, eerste lid, onder y, van de Regeling uitvoer. Deze bepaling strekte tot uitvoering van artikel 1, derde lid, van Beschikking 2000/764/EG.

De Afdeling ziet zich in de eerste plaats voor de vraag gesteld of deze in mei en juni 2001 uitgevoerde tests tevens moeten worden aangemerkt als BSE-tests als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van Verordening 2777/2000. Zij wijst in dit verband op beschikking 2001/3/EG van 3 januari 2001, waarbij de Commissie Nederland op grond van artikel 3, vierde lid, van Verordening 2777/2000 toestemming heeft gegeven voor stopzetting van de toepassing van de opkoopregeling, omdat Nederland had aangetoond over voldoende testcapaciteit te beschikken. Hierin ziet de Afdeling vooralsnog een aanknopingspunt voor een bevestigende beantwoording van die vraag.

2.16.2. Verordening 2777/2000 is, evenals Verordening 690/2001, gebaseerd op artikel 38 van Verordening 1254/1999 en bevat marktondersteuningsmaatregelen. Uit de eerste tot en met de derde overweging van de considerans van Verordening 2777/2000 maakt de Afdeling op dat met de in artikel 2, eerste lid, van Verordening 2777/2000 gestelde voorwaarde van een negatieve uitkomst op een snelle BSE-test werd beoogd het vertrouwen van de consument in rundvlees te herstellen, zodat de situatie op de rundvleesmarkt zo snel mogelijk zou verbeteren. Het voldoen aan deze voorwaarde is voorts ingevolge de verordening een volwaardig alternatief voor het opkopen en vernietigen van de dieren. Gelet hierop rijst de vraag of niet alleen de in Verordening 2777/2000 opgenomen opkoopregeling, maar ook de in artikel 2, eerste lid, van die verordening gestelde voorwaarde voor het op de markt brengen van het vlees, een marktondersteuningsmaatregel is.

2.16.3. Worden bovenvermelde vragen bevestigend beantwoord, dan behoeft beantwoording de vraag of de in mei en juni 2001 uitgevoerde BSE-tests, evenals de marktondersteuningsmaatregelen bedoeld in het arrest van het Hof van Justitie vermeld in rechtsoverweging 2.16, uitsluitend gefinancierd moeten worden door de Gemeenschap. Daarmee rijst ook de vraag of artikel 2, tweede lid, van Verordening 2777/2000 ongeldig is, voor zover daarin is bepaald dat de Gemeenschap slechts voor een deel bijdraagt aan de kosten voor de BSE-tests.

De Afdeling stelt vast dat het arrest van het Hof van Justitie van 30 september 2003 betrekking heeft op uitgaven die de lidstaat heeft moeten doen ter ondersteuning van de markt. Uit het arrest volgt daarom in ieder geval dat in de verhouding tussen de Gemeenschap en de lidstaten, de Gemeenschap marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector moet financieren. In de onderhavige zaak gaat het echter niet om deze verhouding, maar om de verhouding tussen een lidstaat en een marktdeelnemer. Indien evenwel het in het arrest van het Hof van Justitie vermelde beginsel dat alle communautaire

marktondersteuningsmaatregelen in de rundvleessector uitsluitend gefinancierd moeten worden door de Gemeenschap, ook voor het uitvoeren van BSE-tests geldt, vloeit daaruit voort dat een lidstaat kosten die hij heeft gemaakt voor het uitvoeren van die tests niet mag doorberekenen aan de marktdeelnemer.

2.16.4. Het voorgaande brengt met zich dat de Afdeling ingevolge artikel 234, derde alinea, van het EG-Verdrag gehouden is zich tot het Hof van Justitie te wenden om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over de uitleg en de geldigheid van bepalingen van Verordening 2777/2000. Ten aanzien van de geldigheid van bepalingen wijst de Afdeling op het arrest van het Hof van Justitie van 6 december 2005 in zaak C-461/03 (Schul/Nederland), waarin onder punt 25 is overwogen dat de verplichting tot verwijzing naar het Hof van Justitie ook bestaat indien het Hof overeenkomstige bepalingen van een vergelijkbare verordening reeds ongeldig heeft verklaard.

2.16.5. Het onder 2.16 tot en met 2.16.4 overwogene brengt de Afdeling tot de volgende prejudiciële vragen:

1. Zijn de uitgevoerde BSE-tests die vanaf 1 januari 2001 verplicht waren op grond van de Regeling uitvoer vers vlees en vleesbereidingen 1985 (Stcrt. 2001, nr. 218), met welke regeling uitvoering werd gegeven aan artikel 1, derde lid, van Beschikking 2000/764/EG betreffende het testen van runderen op bovine spongiforme encefalopathie en tot wijziging van Beschikking 98/272/EG inzake epizoötiëbewaking ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën, tests als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van Verordening 2777/2000 houdende vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de rundvleesmarkt (hierna: Verordening 2777/2000)?

2. Zo ja, moet artikel 2, eerste lid, van Verordening 2777/2000 worden beschouwd als een interventie ter regulering van de rundvleesmarkt (marktondersteuning) als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder b, van Verordening 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of als een specifieke veterinaire maatregel als bedoeld onder d van die bepaling, dan wel beide?

3. Indien (mede) sprake is van marktondersteuning, betekent dit dan, gezien het arrest van het Hof van 30 september 2003 in zaak C-239/01, dat de uitgevoerde tests uitsluitend gefinancierd moeten worden door de Gemeenschap en dat derhalve artikel 2, tweede lid, van Verordening 2777/2000 wegens strijd met Verordening 1254/1999 ongeldig is voor zover daarin is bepaald dat de Gemeenschap slechts voor een deel bijdraagt aan de kosten voor de BSE-tests?

2.17. Indien de in mei en juni 2001 uitgevoerde BSE-tests, tests als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van Verordening 2777/2000 zijn en artikel 2, tweede lid, van Verordening 2777/2000 geldig is, dan ligt vervolgens ter beoordeling voor het betoog van appellante dat uit Verordening 2777/2000 volgt dat de nationale autoriteiten de snelle BSE-tests, voor zover niet door de Gemeenschap gefinancierd, volledig moeten financieren en de kosten hiervan niet mogen doorberekenen aan de marktdeelnemers. Appellante heeft in dit verband gewezen op de derde en de negende overweging van de considerans van Verordening 2777/2000.

2.17.1. In de negende overweging van Verordening 2777/2000 is vermeld dat het, gelet op het grote aantal dieren dat naar verwachting in het kader van de regeling zal worden opgekocht, billijk lijkt dat de Gemeenschap en de lidstaten elk een deel van de kosten dragen. De Gemeenschap zou ten hoogste 70% van de opkoopkosten voor haar rekening nemen, terwijl de rest van de opkoopkosten en alle andere aan de regeling verbonden kosten

ten laste komen van de nationale autoriteiten.

Deze overweging heeft betrekking op de opkoopregeling en is uitgewerkt in artikel 4, tweede lid, van Verordening 2777/2000. Daarin is bepaald dat de Gemeenschap een deel van de opkoopkosten (70% van de forfaitair vastgestelde uitgaven voor het opkopen van een dier) mede financiert en dat alle overige aan de regeling verbonden kosten, vanaf het moment dat het dier voor slachting wordt aangeboden totdat het volledig is vernietigd, worden gefinancierd door de nationale autoriteiten.

Artikel 4, tweede lid, van Verordening 2777/2000, noch de negende overweging heeft naar het voorlopige oordeel van de Afdeling betrekking op de financiering van de in geding zijnde BSE-tests.

2.17.2. In de derde overweging van de considerans van Verordening 2777/2000 is vermeld dat, om de situatie op de rundvleesmarkt zo snel mogelijk te verbeteren, ondertussen het vrijwillig laten testen van alle dieren van meer dan 30 maanden sterk moet worden aangemoedigd. Daartoe moet worden bepaald dat de Gemeenschap de vereiste tests mede financiert en moet terzelfder tijd worden gegarandeerd dat de Gemeenschap dezelfde kosten niet tweemaal vergoedt.

Deze overweging is uitgewerkt in artikel 2 van Verordening 2777/2000. In de derde overweging, in artikel 2, noch elders in deze verordening is expliciet bepaald dat de nationale autoriteiten de kosten van de BSE-tests moeten dragen, voor zover deze op grond van artikel 2, tweede lid, van Verordening 2777/2000 niet door de Gemeenschap worden vergoed. Het begrip "medefinanciering" in de derde overweging van de considerans zou er echter op kunnen wijzen dat de Commissie bij vaststelling van de Verordening is uitgegaan van een gezamenlijke financiering door lidstaten en Gemeenschap. De Afdeling is er daarom niet zonder meer van overtuigd dat Verordening 2777/2000 doorberekening van de kosten aan de marktdeelnemers toelaat. Dit leidt tot de volgende vraag:

4. Indien artikel 2, tweede lid, van Verordening 2777/2000 geldig is, staat deze verordening er dan aan in de weg dat de lidstaten kosten voor het uitvoeren van de BSE-tests doorberekenen aan de marktdeelnemers?

Ten aanzien van de periode 1 januari 2001 tot en met 31 december 2001

2.18. De BSE-tests die zijn uitgevoerd in Nederland in de periode van 1 juli 2001 tot en met 31 december 2001 waren verplicht op grond van de TSE-Verordening, die strekt tot bescherming van de volksgezondheid. De tests uitgevoerd in de periode van 1 januari 2001 tot 1 juli 2001, zijn eveneens aan te merken als veterinaire controles als bedoeld in artikel 2 van Richtlijn 89/662/EEG, die strekken tot bescherming van de gezondheid van mens en dier.

2.19. De Financieringsrichtlijn strekt tot harmonisatie van de nationale bepalingen inzake vergoedingen voor gemaakte kosten in verband met de in die richtlijn bedoelde keuringen en veterinaire controles. De Afdeling gaat ervan uit dat de in geding zijnde BSE-tests niet vallen onder de in artikelen 1, 2 en 3 van de Financieringsrichtlijn bedoelde controles en dat hiervoor derhalve geen communautaire retributie is vastgesteld. Uit artikel 4, tweede lid, van de Financieringsrichtlijn volgt dan dat de lidstaten nationale retributies kunnen heffen met inachtneming van de beginselen die gelden voor communautaire retributies. Uit de laatste volzin van artikel 5, vierde lid, volgt voorts dat deze richtlijn de mogelijkheid om een retributie te heffen in dit geval, nu het gaat om de bestrijding van een epizoötie, onverlet laat. De verhouding tussen deze twee laatste bepalingen is de Afdeling in dit verband niet geheel duidelijk, maar zij leidt daaruit vooralsnog af dat een lidstaat wat de BSE-tests betreft kan

kiezen voor een nationale retributie als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Financieringsrichtlijn of een retributie gebaseerd op een andere, buiten de Financieringsrichtlijn gelegen grondslag.

2.19.1. In het besluit van 12 februari 2003 is verwezen naar de brieven van 22 december 2000 en 9 januari 2001 (Tweede Kamer 2000-2001, 21501-16/24668, nr. 279 en 24668, nr. 49). Daarin heeft de Minister zich op het standpunt gesteld dat het bedrijfsleven primair zelf verantwoordelijk is voor de structurele inbedding van de BSE-maatregelen in het reguliere productieproces, inclusief de bijbehorende kosten. Gelet op de zeer forse omvang van het maatregelenpakket, het zeer korte implementatietraject en de situatie in de overige lidstaten, was een tijdelijke en aflopende financiële ondersteuning van de overheid echter noodzakelijk. Daarbij heeft de Minister overwogen dat voor de overheid getest slachten ook op financiële gronden de voorkeur verdient boven opkopen en vernietigen.

Het vorenstaande heeft ertoe geleid dat de kosten voor het uitvoeren van snelle BSE-tests tot 1 april 2001 voor rekening van de overheid zijn gekomen. Voor tests na die datum is het tarief van € 31,76 (f 70,00) vastgesteld. Vanaf 1 juli 2001 zouden de kosten van het testen geheel voor rekening van het bedrijfsleven komen, doch in verband met de nog steeds sterk divergerende kostendoorberekening binnen de Europese Unie en mede in verband met de uitbraak van mond- en klauwzeer in die maanden, heeft de Minister besloten het vastgestelde tarief van € 31,76 (f 70,00) te continueren tot 1 januari 2002 (Tweede Kamer 2000-2001, 24668, nr. 62).

2.19.2. De Afdeling stelt vast dat artikel 3b, eerste lid, van de Regeling tarieven voorziet in een door de Minister redelijk geachte bijdrage in de totale kosten die de overheid in verband met de BSE-tests maakt. De opbouw van het tarief is in de Regeling tarieven, noch in de toelichting daarop gespecificeerd. Het moet er dan ook voor worden gehouden dat geen sprake is van een nationale retributie die op grond van artikel 4, tweede lid, van de Financieringsrichtlijn is vastgesteld.

2.19.3. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of artikel 5, vierde lid, laatste volzin, van de Financieringsrichtlijn zo moet worden uitgelegd dat deze richtlijn niet in de weg staat aan het door de lidstaat in rekening brengen van kosten voor de uitgevoerde BSE-tests.

Indien dit zo is, rijst de vraag aan welke eisen een heffing voor uitgevoerde BSE-tests dient te voldoen. In dat verband wordt opgemerkt dat het in artikel 3b, eerste lid, van de Regeling tarieven opgenomen tarief geldt voor het testen van zowel runderen waarvan het vlees bestemd is voor de binnenlandse markt als van runderen waarvan het vlees bestemd is voor de export.

2.19.4. In het arrest van het Hof van Justitie van 25 januari 1977 in zaak 46/76 (Bauhuis/Nederland) is in punt 25 overwogen dat de voor keuringen vastgestelde heffingen, wanneer zij zowel bij het in de handel brengen binnenslands als bij uitvoer worden toegepast, deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen en geen heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten zijn, doch vallen onder het discriminatieverbod van artikel 95 van het EEG-Verdrag (thans artikel 90 van het EG-Verdrag). In het arrest is voorts in punt 31 overwogen dat heffingen ter zake van sanitaire keuringen die krachtens gemeenschapsvoorschrift voor de verzending in de lidstaat van verzending moeten worden verricht en wel op uniforme wijze, geen heffingen van gelijke werking als uitvoerrechten zijn, mits het bedrag ervan de werkelijke kosten van de keuring ter zake waarvan zij worden toegepast, niet overschrijdt.

Gelet hierop lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het opleggen van de onderhavige

heffingen voor BSE-tests is toegestaan op grond van een van beide voormelde, aan het arrest ontleende criteria.

2.20. Het onder 2.19 tot en met 2.19.4 overwogene brengt de Afdeling tot de volgende prejudiciële vraag:

5. Moet artikel 5, vierde lid, laatste volzin, van Richtlijn 85/73/EEG inzake de financiering van de keuringen en veterinaire controles zoals bedoeld in de Richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG en 91/496/EEG, zoals deze is gewijzigd en gecodificeerd bij Richtlijn 96/43/EG, zo worden uitgelegd dat deze richtlijn niet in de weg staat aan het door de lidstaat in rekening brengen van kosten voor de uitgevoerde BSE-tests? Zo ja, aan welke eisen dient een heffing voor de uitgevoerde BSE-tests te voldoen?

2.21. Gelet op het vorenstaande, zal de behandeling van het hoger beroep worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

1. Zijn de uitgevoerde BSE-tests die vanaf 1 januari 2001 verplicht waren op grond van de Regeling uitvoer vers vlees en vleesbereidingen 1985 (Stcrt. 2001, nr. 218), met welke regeling uitvoering werd gegeven aan artikel 1, derde lid, van Beschikking 2000/764/EG betreffende het testen van runderen op bovine spongiforme encefalopathie en tot wijziging van Beschikking 98/272/EG inzake epizoötiëbewaking ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën, tests als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van Verordening 2777/2000 houdende vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de rundvleesmarkt (hierna: Verordening 2777/2000)?

2. Zo ja, moet artikel 2, eerste lid, van Verordening 2777/2000 worden beschouwd als een interventie ter regulering van de rundvleesmarkt (marktondersteuning) als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder b, van Verordening 1258/1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of als een specifieke veterinaire maatregel als bedoeld onder d van die bepaling, dan wel beide?

3. Indien (mede) sprake is van marktondersteuning, betekent dit dan, gezien het arrest van het Hof van 30 september 2003 in zaak C-239/01, dat de uitgevoerde tests uitsluitend gefinancierd moeten worden door de Gemeenschap en dat derhalve artikel 2, tweede lid, van Verordening 2777/2000 wegens strijd met Verordening 1254/1999 ongeldig is voor zover daarin is bepaald dat de Gemeenschap slechts voor een deel bijdraagt aan de kosten voor de BSE-tests?

4. Indien artikel 2, tweede lid, van Verordening 2777/2000 geldig is, staat deze verordening er dan aan in de weg dat de lidstaten kosten voor het uitvoeren van de BSE-tests doorberekenen aan de marktdeelnemers?

5. Moet artikel 5, vierde lid, laatste volzin, van Richtlijn 85/73/EEG inzake de financiering van de keuringen en veterinaire controles zoals bedoeld in de Richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG en 91/496/EEG, zoals deze is gewijzigd en gecodificeerd bij Richtlijn 96/43/EG, zo worden uitgelegd dat deze richtlijn niet in de weg staat aan het door de lidstaat

in rekening brengen van kosten voor de uitgevoerde BSE-tests? Zo ja, aan welke eisen dient een heffing voor de uitgevoerde BSE-tests te voldoen?

II. schorst de behandeling van het hoger beroep tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. P.A. Offers en mr. K.J.M. Mortelmans, Leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Visser
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 september 2007

148