

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

7 юли 2011 година *

По дело C-523/09

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tartu ringkonnakohtus (Естония) с акт от 6 ноември 2009 г., постъпил в Съда на 15 декември 2009 г., в рамките на производство по дело

Rakvere Piim AS,

Maag Piimatööstus AS

срещу

Veterinaar- ja Toiduamet,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: г-н J.-J. Kasel (докладчик), председател на състава, г-н E. Levits и г-н M. Safjan, съдии,

* Език на производството: естонски.

генерален адвокат: г-н P. Cruz Villalón,
секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за естонското правителство, от г-жа M. Linntam, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от г-жа A. Marcoulli и г-н B. Schima, в качеството на представители, подпомагани от адв. C. Ginter, avocat,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 27, параграф 3, параграф 4, буква а) и параграф 6 от Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните (ОВ L 165, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 58, стр. 216).

- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, Rakvere Piim AS (наричано по-нататък „Rakvere“) и Maag Piimatööstus AS (наричано по-нататък „Мааг“), учредени по естонското право дружества, и Veterinaar- ja Toiduamet (Служба за храните и ветеринарномедицинската дейност), от друга, по повод изчисляването на дължимите такси за ветеринарномедицинските проверки и инспекции на производството на мляко.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

- 3 Член 26 от Регламент № 882/2004 предвижда:

„Държавите членки гарантират, че разполагат с необходимите финансови ресурси за осигуряването на необходимия персонал и с други ресурси за официален контрол, събирани с помощта на средства, които се считат за най-подходящи, включително чрез общото данъчно облагане или чрез установяване на такси или налози“.

- 4 Член 27, параграфи 3, 4 и 6 от Регламент № 882/2004 гласи:

„3. Без да [се] засягат параграфи 4 и 6, таксите, събирани за специфичните дейности, посочени в приложение IV, раздел А и приложение V, раздел А, не могат да бъдат по-ниски от минималните стойности, определени в приложение IV, раздел Б и приложение V, раздел Б. Въпреки това, за преходен период до 1 януари 2008 г. за дейностите, посочени в приложение IV, раздел А, държавите

членки могат да продължат да използват стойностите, прилагани понастоящем съгласно Директива 85/73/ЕИО.

Стойностите в приложение IV, раздел Б и приложение V, раздел Б се актуализират най-малко веднъж на всеки две години в съответствие с процедурата, посочена в член 62, параграф 3, по-специално за да се отчете инфлацията.

4. Таксите, събирани за целите на официалния контрол в съответствие с параграф 1 или 2:

а) не могат да бъдат по-високи от разходите, направени от компетентните органи във връзка с точките, изброени в приложение VI;

и

б) могат да бъдат определени като фиксирана сума на база направени разходи от компетентните органи за определен период от време или, в зависимост от случая, като суми, определени в приложение IV, раздел Б или приложение V, раздел Б.

[...]

6. Когато предвид на системите за собствени проверки и проследяване, внедрени от предприятията за фуражи и храни, и нивото на съответствие, установено по време на официалния контрол, официалният контрол се провежда с редуцирана честота за определен тип фуражи или храни или дейности[,] или за да вземат предвид критериите, посочени в параграф 5, букви б) до г), държавите

членки могат да определят такса за официален контрол, която е под минималните [стойности], посочени в параграф 4, буква б), при условие че заинтересованата държава членка предостави на Комисията доклад, в който са определени:

- а) типът на фуража, хранителният продукт или дейността, за които става въпрос;
- б) контролът, извършен в предприятието за фуражи или храни, за което става въпрос;

и

- в) начинът на изчисляване на намалението на таксата“.
- 5 Съгласно раздел Б от приложение IV към Регламент № 882/2004 минималният размер на таксите или налозите, налагани за производството на мляко, е „1 EUR за 30 тона и 0,5 EUR за всеки следващ тон“.
- 6 Приложение VI от Регламент № 882/2004 предвижда, че критериите, които следва да се вземат предвид при изчисляването на таксите, са:

- „1. Заплатите на персонала, който участва в официалния контрол.
2. Разходите за персонала, който участва в официалния контрол, включително и за съоръжения, инструменти, оборудване, обучение, пътни и свързаните с тях разходи.
3. Разходите за лабораторен анализ и вземане на проби“.

Национална правна уредба

- 7 Съгласно член 35, параграф 1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност (veterinaarkorralduse seadus, RT I 1999 г., 58, 608), в обнародваната му в RT I 2008 г., 30, 191 редакция, приложима към момента на настъпване на обстоятелствата в главното производство:

„Таксата за ветеринарно-санитарен контрол (наричана по-нататък „таксата за контрол“) е предвидената в този закон сума, която се събира, предвид залегналите в членове 27—29 от Регламент [№ 882/2004] принципи и цели, за извършването на ветеринарномедицински проверки на животни и продукти от животински произход, за обработването на съответните заявления и за издаването на документи. Таксата за контрол се превежда по разплащателната сметка на Veterinaar- ja Toiduamet, която е част от общата сметка на Министерството на финансите. Разход за извършването на ветеринарномедицински проверки са и разходите за изпращане на служител по контрола, за да извърши проверка на борда на кораб-фабрика“.

- 8 Член 35 от Закона за ветеринарномедицинската дейност, в който са посочени критериите за определяне на таксите за контрол и техните размери, предвижда:

„(1) Размерът на таксата за контрол се изчислява въз основа на разходите за персонал и оборудване, които трябва да направи Veterinaar- ja Toiduamet, за да извърши съответните ветеринарномедицински проверки на животни и продукти от животински произход.

(2) За ветеринарномедицинските проверки, изброени в Регламент [№ 882/2004], таксата за контрол се събира по следния начин:

[...]

- 3) при преработка на мляко размерът на таксата, която операторът плаща за извършване на ветеринарномедицинските проверки, зависи от количеството преработено мляко;

[...]

(3) За извършването на ветеринарномедицинските проверки, изброени в параграф 2, точки 1—6 от този член, се събира такса за контрол, която е в минималната стойност, определена в раздел Б от приложение IV и в раздел Б от приложение V към Регламент [№ 882/2004].

(4) Операторите, които търгуват с животни и продукти от животински произход и не са оператори, търгуващи с малки количества продукти по смисъла на член 26, параграф 3 от Закона за храните (toiduseadus), плащат такса за контрол, за да се определи съдържанието на вредни вещества в животните и продуктите от животински произход, както следва:

[...]

- 3) купувачи на мляко — 35 цента за 1 000 литра мляко;

[...]“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 9 Между февруари 2008 г. и януари 2009 г. Veterinaar- ja Toiduamet приема няколко решения с адресати Rakvere и Maag, в които разпорежда последните да заплатят таксата за контрол, дължима за производството на мляко.

- 10 В подкрепа на жалбите срещу споменатите решения, подадени от Rakvere и от Maag пред Tartu halduskohus (Административен съд Tartu), дружествата посочват, че наред с другото, националните разпоредби относно таксата за контрол противоречат на Регламент № 882/2004, понеже събираните такси надхвърлят действително направените разходи за контрол.
- 11 След като тези жалби са отхвърлени, Rakvere и Maag подават въззивни жалби пред запитващата юрисдикция. Пред тази юрисдикция те по-конкретно посочват, че съгласно националното законодателство операторът, на когото е връчено решение, с което се разпорежда плащането на таксата за контрол, изобщо няма как да провери дали въпросното законодателство действително предвижда приемането спрямо него на решение, с което се разпорежда таксата за извършената проверка да се плати в размер, равен на търсената от този оператор сума. Към това се прибавял фактът, че посочената сума била следствие от регламент на Съюза, който не бил пряко приложим и можел да бъде изменен независимо от волята на националния законодател. Въпреки че въз основа на дискреционната власт, която произтичала от правото на Съюза, националният законодател трябвало сам да определи размера на таксата за контрол, само по себе си позволяването на т.нар. „минимална“ стойност, предвидена в Регламент № 882/2004, било несъвместимо с изискванията на естонската конституция.
- 12 Veterinaar- ja Toiduamet в частност твърди, че националното законодателство определя всички елементи на таксата за контрол или пряко, или с препращане към разпоредбите на Регламент № 882/2004. Всички елементи на таксата за контрол били предвидени в Закона и в Регламент № 882/2004, и никой от тях не бил свързан с административната практика. Препратките в Закона към регламента на Съюза не водели до противоречие между цитираното законодателство и естонската конституция, тъй като регламентите на Съюза били неразделна част от националния правен ред.
- 13 На 18 септември 2009 г. Maag уведомява запитващата юрисдикция, че дружество Rakvere е престанало да съществува след сливането си с Maag. С решение от 23 септември 2009 г. Tartu ringkonnakohtus допуска Maag да продължи производството на мястото на Rakvere.

- 14 Видно от акта за преюдициално запитване, Tartu ringkonnakohtus иска да се установи, от една страна, дали Законът за ветеринарномедицинската дейност, като изпълнителна мярка, е съобразен с Регламент № 882/2004, и от друга, какъв обхват има свободата на преценка на националния законодател, когато последният прилага споменатия регламент. В допълнение, Tartu ringkonnakohtus иска да се установи дали пределите на тази свобода на преценка са спазени в конкретния случай, както и дали националният законодател е могъл надлежно да използва за основа минималните стойности, предвидени в Регламент № 882/2004, въпреки че последните надвишават действително направените разходи за контрол.
- 15 При тези условия Tartu Ringkonnakohtus решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли член 27, параграф 4, буква а) от Регламент [№ 882/2004] да се тълкува в смисъл, че допуска възможността за посочените в раздел А от приложение IV към този регламент дейности от оператора да се поиска да заплати такса, чийто размер е равен на установените в раздел Б от приложение IV към споменатия регламент минимални стойности, дори когато направените от компетентните органи разходи във връзка с точките, изброени в приложение VI от този регламент, са по-ниски от тези минимални стойности?
- 2) Има ли държавата членка право при условията, упоменати в предходния въпрос, за посочените в раздел А от приложение IV към Регламент [№ 882/2004] дейности да въведе такси, чийто размер е по-нисък от минималните предвидени в раздел Б от приложение IV към Регламента стойности, когато направените от компетентните органи разходи във връзка с точките, изброени в приложение VI от Регламента, са по-ниски от тези минимални стойности, ако не са изпълнени условията, предвидени в член 27, параграф 6 от този регламент?“

По преюдициалните въпроси

- 16 С двата си въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 27, параграфи 3 и 4 от Регламент № 882/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държавата членка да събира такси в минималните размери, предвидени в раздел Б от приложение IV към посочения регламент, без да се налага да приема мерки за прилагане на национално равнище, въпреки че направените от компетентните органи разходи във връзка с ветеринарномедицинските проверки и инспекции, уредени в споменатия регламент, са по-ниски от тези размери, щом като не са изпълнени условията за прилагане на член 27, параграф 6 от същия регламент.
- 17 За да се отговори на този въпрос, трябва да се напомни, че с оглед на самото естество на регламентите и тяхната функция в системата от източници на правото на Съюза разпоредбите на регламента по общо правило имат непосредствено действие в националните правни системи, без да е необходимо националните власти да приемат мерки за прилагане (вж. Решение от 17 май 1972 г. по дело *Leonesio*, 93/71, Recueil, стр. 287, точка 5 и Решение от 24 юни 2004 г. по дело *Handlbauer*, C-278/02, Recueil, стр. I-6171, точка 25).
- 18 Вярно е, че някои от разпоредбите на даден регламент все пак може да налагат приемането от държавите членки на мерки за прилагане (Решение по дело *Handlbauer*, посочено по-горе, точка 26).
- 19 Следователно е необходимо да се изясни дали член 27, параграфи 3 и 4 от Регламент № 882/2004 и раздел Б от приложение IV към него оставят на държавите членки свобода на преценка, що се отнася до определянето на посочените в цитираните разпоредби минимални стойности, или налагат тези държави да приемат допълнителни мерки за прилагане.

- 20 В това отношение трябва да се напомни, от една страна, че съгласно член 27, параграф 3 от Регламент № 882/2004 таксите, които държавите членки събират в приложение на този регламент, не могат да бъдат по-ниски от минималните стойности, определени по-специално в раздел Б от приложение IV към посочения регламент.
- 21 От друга страна, следва да се отбележи, че в раздел Б от приложение IV към Регламент № 882/2004 са предвидени приложими за различните животински видове минимални стойности, които предвид своята точност и пълнота не изискват от държавите членки да приемат допълнителни мерки за прилагане.
- 22 Ето защо така определените минимални стойности трябва да се приемат за до-лна граница, която държавите членки поначало не могат да дерогират.
- 23 Обстоятелството, че съгласно член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 събираните от държавите членки такси не трябва да са по-високи от разходите, направени от отговорните за контрола компетентни органи, не опровергава предходното тълкуване, тъй като цитираната разпоредба трябва да се разбира в смисъл, че определя горната граница единствено на таксите с нефиксиран размер, които могат да събирани от държавите членки.
- 24 От друга страна, що се отнася до определените съгласно член 27, параграф 4, буква б) от Регламент № 882/2004 такси, т.е. с фиксиран размер, тази горна граница не намира приложение.
- 25 На първо място, що се отнася до таксите, фиксираният размер на които се определя въз основа на разходите, направени от компетентните органи през даден

период, всъщност следва да се отбележи, че стойността на тези разходи вече е взета предвид при определянето на споменатия размер. Освен това, както Съдът вече е постановил, поради самата си същност таксата с фиксиран размер в някои случаи надвишава реалните разходи, свързани с мерките, които тя има за цел да финансира, а в други случаи е по-ниска от тези разходи (Решение от 19 март 2009 г. по дело Комисия/Германия, C-270/07, Сборник, стр. I-1983, точка 32).

26 На второ място, що се отнася до таксите, определени в минималните размери по раздел Б от приложение IV към Регламент № 882/2004, налага се изводът, че законодателят на Съюза е определил тези размери, без изобщо да се позовава на действително направените от компетентните власти разходи. Ето защо държавите членки поначало не могат да отчитат тези разходи, за да намалят като цяло въпросните такси до равнище, по-ниско от предвиденото в раздел Б от приложение IV към Регламент № 882/2004.

27 Тълкуването, че по принцип държавите членки не могат да дерогират като цяло и по свое усмотрение минималните стойности, посочени в раздел Б от приложение IV към Регламент № 882/2004, се потвърждава от обстоятелството, че дори за използването на възможността по член 27, параграф 6 от същия регламент — която позволява на тези държави да предвидят по отношение на дадено предприятие такса за официален контрол, чийто размер е по-нисък от посочените в приложението минимални стойности — са поставени някои условия. Ето защо при положение като описаното от запитващата юрисдикция член 27, параграф 6 от Регламент № 882/2004 не допуска държавата членка да определя разглежданите такси в размер, който е по-нисък от минималните стойности, предвидени в раздел Б от приложение IV към същия регламент.

28 Следователно член 27, параграфи 3 и 4 от Регламент № 882/2004 и раздел Б от приложение IV към него не оставят на държавите членки никаква свобода на преценка, що се отнася до определянето на посочените в цитираните разпоредби минимални стойности, нито налагат тези държави да приемат мерки за изпълнение.

29 С оглед на всички тези съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че член 27, параграфи 3 и 4 от Регламент № 882/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държавата членка да събира такси в минималните размери, предвидени в раздел Б от приложение IV към посочения регламент, без да се налага да приема мерки за прилагане на национално равнище, въпреки че направените от компетентните органи разходи във връзка с ветеринарномедицинските проверки и инспекции, уредени в споменатия регламент, са по-ниски от тези размери, щом като не са изпълнени условията за прилагане на член 27, параграф 6 от същия регламент.

По съдебните разноски

30 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Член 27, параграфи 3 и 4 от Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска държавата членка да събира такси в минималните размери, предвидени в раздел Б от приложение IV към посочения регламент, без да се налага да приема мерки за прилагане на национално равнище, въпреки че направените от компетентните органи разходи във

връзка с ветеринарномедицинските проверки и инспекции, уредени в споменатия регламент, са по-ниски от тези размери, щом като не са изпълнени условията за прилагане на член 27, параграф 6 от същия регламент.

Подписи