

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

7. juuli 2011 *

Kohtuasjas C-523/09,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tartu Ringkonnakohtu (Eesti) 6. novembri 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 15. detsembril 2009, menetluses

Rakvere Piim AS,

Maag Piimatööstus AS

versus

Veterinaar- ja Toiduamet,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja esimees J.-J. Kasel (ettekandja), kohtunikud E. Levits ja M. Safjan,

* Kohtumenetluse keel: eesti.

kohtujurist: P. Cruz Villalón,
kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Eesti valitsus, esindaja: M. Linntam,
- Euroopa Komisjon, esindajad: A. Marcoulli ja B. Schima, keda abistas advokaat C. Ginter,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 882/2004 ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks (ELT L 165, lk 1; ELT eriväljaanne 03/45, lk 200, ja parandused ELT L 191, lk 1, ning ELT 2007, L 204, lk 29) artikli 27 lõiget 3, lõike 4 punkti a ja lõiget 6.

- 2 See taotlus esitati kohtuasjas Eesti õiguse alusel asutatud äriühingute Rakvere Piim AS-i (edaspidi „Rakvere Piim”) ja Maag Piimatööstus AS-i (edaspidi „Maag”) ning Veterinaar- ja Toiduameti vahel seoses nende lõivude arvutamise ja tasude tasuda piimatootmise sanitaarinspekterimise ja -kontrollide raames.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

- 3 Määruse nr 882/2004 artiklis 26 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad piisavate rahaliste vahendite olemasolu, et tagada ametlikeks kontrollideks vajalikud töötajad ja muud vahendid mis tahes vajalikuks peetavate meetmetega, sealhulgas üldise maksustamise või lõivude või maksude kehtestamise teel.”

- 4 Määruse nr 882/2004 artikli 27 lõigetes 3, 4 ja 6 on sätestatud:

„3. Ilma et see piiraks lõigete 4 ja 6 kohaldamist, ei ole IV lisa A jaos ja V lisa A jaos mainitud eritegevustega seoses kogutavad lõivud madalamad, kui IV lisa B jaos ja V lisa B jaos sätestatud minimaalsed määrad. Üleminekuajal kuni 1. jaanuarini

2008 võivad liikmesriigid IV lisa A jaos nimetatud tegevusi silmas pidades jätkuvalt kasutada hetkel direktiivi 85/73/EMÜ alusel kohaldatavaid tariife.

IV lisa B jaos ja V lisa B jaos toodud tariife ajakohastatakse vähemalt iga kahe aasta tagant artikli 62 lõikes 3 nimetatud korras, eelkõige võtmaks arvesse inflatsiooni.

4. Ametlike kontrollide jaoks vastavalt lõikele 1 või 2 kogutavad lõivud:

a) ei ole kõrgemad, kui vastutavate pädevate asutuste poolt seoses VI lisa loetletud nimetustega kantavad kulud;

ning

b) võidakse kehtestada kindla tariifiga, tuginedes pädevate asutuste poolt teatava aja jooksul kantud kuludele või vajaduse korral IV lisa B jaos või V lisa B jaos fikseeritud määraga.

[...]

6. Kui sööda- või toidukäitlemisettevõttes rakendatud omakontrolli- ja jälgimissüsteeme ning ametlike kontrollide käigus avastatud nõuetelevastavuse taset silmas pidades tehakse ametlikke kontrollid vähendatud sagedusega, või võtmaks arvesse lõi-

ke 5 punktides b–d nimetatud kriteeriume, võivad liikmesriigid kehtestada lõike 4 punktis b nimetatud miinimumtariifist madalama ametliku kontrolli lõivu, tingimusel et asjaomane liikmesriik esitab komisjonile aruande, milles täpsustatakse:

- a) asjaomase sööda, toidu või tegevuse liik;
- b) asjaomasest sööda- ja toidukäitlemisettevõttes tehtavad kontrollid;

ning

- c) lõivu vähendamise arvutusmeetod.”

- 5 Määruse nr 882/2004 IV lisa B jaost tuleneb, et piimatoodangu suhtes kohaldatavate lõivude või maksude miinimumtariifideks on määratud „1 EUR 30 tonni kohta ja sellest alates 0,5 EUR tonni kohta”.
- 6 Määruse nr 882/2004 VI lisas on sätestatud, et lõivude arvutamisel arvesse võetavad kriteeriumid on järgmised:

„1. Ametlike kontrollidega seotud töötajate palgad.

2. Ametlike kontrollidega seotud töötajate kulud, sealhulgas kulud vahenditele, tööriistadele, seadmetele, koolitusele, reisimisele ja seonduvad kulud.

3. Laboratoorsete analüüside tegemise ja proovide võtmise kulud.”

Siseriiklik õigus

- 7 Veterinaarkorralduse seadus (RT I 1999, 58, 608) sätestas põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsiooni (RT I 2008, 30, 191) § 351 lõikes 1 järgmist:

„Veterinaarjärelevalve tasu (edaspidi *järelevalvetasu*) on [...] määruse [...] nr 882/2004 artiklites 27–29 sätestatud põhimõtteid ja eesmärke arvestades käesolevas seaduses kehtestatud määras loomade ja loomsete saaduste üle veterinaarjärelevalve toimingute tegemise, asjakohaste avalduste läbivaatamise ja dokumentide väljastamise eest tasutatav summa. Järelevalvetasu laekub Rahandusministeeriumi riigikassa kontsernikonto koosseisus olevale Veterinaar- ja Toiduameti arvelduskontole. Veterinaarjärelevalve toimingute tegemise kulude hulka kuuluvad järelevalveametniku järelevalve teostamiseks tehaslaevale lähetamise kulud.”

- 8 Veterinaarkorralduse seaduse § 353, mis reguleerib järelevalvetasu kindlaksmääramist ning järelevalvetasude summat, on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Järelevalvetasu määra arvutamise aluseks võetakse Veterinaar- ja Toiduameti poolt loomade ja loomsete saaduste veterinaarjärelevalve toimingute tegemise personali- ja majanduskulud.

(2) Järelevalvetasu võetakse [...] määruses [...] nr 882/2004 loetletud veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest järgmiselt:

[...]

- 3) piima töötlemise korral maksab käitleja veterinaarjärelevalve toimingute eest järelevalvetasu töödeldud piima koguse järgi;

[...]

(3) Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 1–6 loetletud veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetakse järelevalvetasu vastavalt [...] määruse [...] nr 882/2004 lisa IV jaos B ja lisa V jaos B toodud miinimummäärale.

(4) Loomade ja loomsete saaduste käitleja, välja arvatud toiduseaduse § 26 lõike 3 alusel kehtestatud väikeste tootekoguste käitleja, maksab järelevalvetasu loomades ja loomsetes saadustes saasteainete sisalduse määramise eest järgmiselt:

[...]

- 3) piima kokkuostja – 35 senti 1 000 liitri piima kohta;

[...]”.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 9 Ajavahemikus veebruarist 2008 kuni jaanuarini 2009 tegi Veterinaar- ja Toiduamet Rakvere Piima ja Maagi suhtes mitu otsust piimatootmises tasumisele kuuluva järelevalvetasu sissenõudmise kohta.

- 10 Tartu Halduskohtusse nende otsuste peale esitatud kaebusi põhjendasid Rakvere Piim ja Maag sellega, et järelevalvetasu reguleerivad siseriiklikud sätted on muu hulgas vastuolus määrusega nr 882/2004, kuna kogutud lõivud ületavad kontrollide tegelikke kulusid.
- 11 Kuna need kaebused jäeti rahuldamata, esitasid Rakvere Piim ja Maag eelotsuse- taotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse. Selles kohtus väitsid nad eelkõige, et siseriikliku õiguse kohaselt puudub järelevalvetasu sissenõudmise otsuse saanud ettevõtjal igasugune võimalus kontrollida, kas seadus nägi ette tema suhtes tasu sissenõudmise otsuse tegemise tema suhtes reaalselt tehtud toimingute eest ja temalt nõutavas summas. Sealjuures tuleneb selle tasu suurus liidu määrusest, mis ei ole vahetult kohaldatav ning mida saab muuta sõltumata siseriikliku seadusandja tahtest. Kui seadusandja peab tasumäära liidu õigusest tulenevalt diskretsiooniõiguse alusel ise kehtestama, siis pelgalt määruses nr 882/2004 sisalduvale nn „miinimummäärale” viitamine ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse nõuetega.
- 12 Veterinaar- ja Toiduamet leiab eeskätt, et siseriiklikud õigusnormid määratlevad kõik järelevalvetasu elemendid kas vahetult või viitega määruse nr 882/2004 sätetele. Kõik järelevalvetasu elemendid on sätestatud nii seaduses kui määruses nr 882/2004 ning ükski neist ei ole halduspraktika määratleda. Seaduses sisalduv viide liidu määrusele ei muuda vastavat regulatsiooni Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks, sest liidu määrused on lahutamatu osa siseriiklikust õiguskorrast.
- 13 Maag teatas eelotsusetaotluse esitanud kohtule 18. septembril 2009, et äriühing Rakvere Piim lõppes ühinemise tõttu Maagiga. 23. septembri 2009. aasta otsusega lubas Tartu Ringkonnakohus Maagil Rakvere Piima asemel menetlusse astuda.

- 14 Nagu ilmneb eelotsusetaotlusest, soovib Tartu Ringkonnakohus teada esiteks, kas veterinaarkorralduse seadus kui rakendusakt on kooskõlas määrusega nr 882/2004, ning teiseks, milline on siseriikliku seadusandja tegutsemisruumi ulatus selle määruse kohaldamisel. Lisaks soovib kohus teada, kas käesolevas asjas on selle tegutsemisruumi piire järgitud ning kas siseriiklik seadusandja võis õiguspäraselt tugineda määruses nr 882/2004 ette nähtud miinimummääradele, isegi kui need ületavad kontrollide tegelikke kulusid.
- 15 Nendel asjaoludel otsustas Tartu Ringkonnakohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [...] määruse nr 882/2004[...] artikli 27 lõike 4 punkti a tuleb tõlgendada selliselt, et see ei keela ettevõtjalt sama määruse IV lisa A jaos nimetatud tegevuste osas sama määruse IV lisa B jaos sätestatud minimaalses määras lõivu nõudmist isegi siis, kui vastutavate pädevate asutuste poolt seoses sama määruse VI lisa loetletud nimetustega kantavad kulud on madalamad kui eelpoolnimetatud minimaalsed määrad?

2. Kas eelmises küsimuses nimetatud tingimustel on liikmesriigil õigus kehtestada [määruse nr 882/2004] IV lisa A jaos nimetatud tegevuste osas sama määruse IV lisa B jaos sätestatud minimaalsetest määradest madalamaid lõive, kui vastutavate pädevate asutuste poolt seoses sama määruse VI lisa loetletud nimetustega kantavad kulud on madalamad kui eelpoolnimetatud minimaalsed määrad ilma, et oleksid täidetud sama määruse artikli 27 lõikes 6 sätestatud tingimused?”

Eelotsuse küsimused

- 16 Nende kahe küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määruse nr 882/2004 artikli 27 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et need sätted võimaldavad liikmesriigil, ilma et ta peaks siseriiklikul tasandil võtma rakendusmeetme, koguda lõive selle määruse IV lisa B jaos sätestatud minimaalsetes määrades, isegi kui pädevate asutuste kantavad kulud seoses selles määruses sätestatud sanitaarinspektoerimiste ja -kontrollidega on madalamad kui need määrad, kui sama määruse artikli 27 lõike 6 kohaldamiseks sätestatud tingimused ei ole täidetud.
- 17 Sellele küsimusele vastamiseks tuleb meenutada, et oma olemuse ja ülesande tõttu ühenduse õiguse allikate süsteemis on määruse sätetel tavaliselt siseriiklikes õiguskordades vahetu mõju, ilma et siseriiklikel võimudel oleks vaja rakendusmeetmeid võtta (vt 17. mai 1972. aasta otsus kohtuasjas 93/71: Leonasio, EKL 1972, lk 287, punkt 5, ja 24. juuni 2004. aasta otsus kohtuasjas C-278/02: Handlbauer, EKL 2004, lk I-6171, punkt 25).
- 18 On tõsi, et määruste teatavate sätete puhul võib nende rakendamiseks siiski olla vajalik, et liikmesriigid võtaksid rakendusmeetmed (eespool viidatud kohtuotsus Handlbauer, punkt 26).
- 19 Seega tuleb kindlaks teha, kas määruse nr 882/2004 artikli 27 lõiked 3 ja 4 ning selle määruse IV lisa B jagu jätavad seoses nendes sätetes viidatud minimaalsete määrade kindlaksmääramisega liikmesriikidele kaalutlusruumi või nõuavad, et liikmesriigid võtaksid täiendavad rakendusmeetmed.

- 20 Selles osas tuleb esiteks meenutada, et määruse nr 882/2004 artikli 27 lõikes 3 on sätestatud, et selle määruse alusel liikmesriikide kogutavad lõivud ei ole madalamad, kui nimetatud määruse IV lisa B jaos sätestatud minimaalsed määrad.
- 21 Teiseks tuleb tõdeda, et määruse nr 882/2004 IV lisa B jaos on ette nähtud erinevatele loomaliikidele kohaldatavad miinimumtariifid, mis arvestades nende täpsust ja täielikkust, ei vaja liikmesriikide poolt ühegi täiendava kohaldamise meetme võtmist.
- 22 Seega tuleb sel viisil kindlaksmääratud minimaalseid määrasid lugeda alammääradeks, millest liikmesriikidel ei ole üldjuhul õigust kõrvale kalduda.
- 23 Asjaolu, et vastavalt määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 punktile a ei või liikmesriikide kogutavad lõivud olla kõrgemad, kui vastutavate pädevate asutuste poolt seoses kontrollidega kantavad kulud, ei sea eelnevalt esitatud tõlgendust kahtluse alla, kuna seda sätet tuleb mõista nii, et see näeb ette ülemmäära üksnes kindla tariifita lõivude puhul, mida liikmesriigid võivad koguda.
- 24 Mis puudutab seevastu kooskõlas määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 punktiga b, see tähendab kindla tariifi alusel kindlaks määratud lõivusid, siis ei kuulu see ülemmäär kohaldamisele.
- 25 Esiteks, mis puudutab lõivusid, mille kindlad tariifid on kindlaks määratud nende kulude alusel, mida pädevad ametid kannavad konkreetse ajavahemiku jooksul, siis

tuleb märkida, et nende kulude summa on nende tariifide kindlaksmääramisel juba arvesse võetud. Lisaks, nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud, on standardsummas fikseeritud lõiv juba oma olemuselt selline, et see teatud juhtudel ületab meetmete tegelikke kulusid, mille rahastamiseks see on ette nähtud, ja teistel juhtudel on nendest kuludest väiksem (19. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-270/07: komisjon vs. Saksamaa, EKL 2009, lk I-1983, punkt 32).

²⁶ Teiseks, mis puudutab lõivusid, millel on kindlaks määratud miinimumsummad, mis on sätestatud määruse nr 882/2004 IV lisa B jaos, siis tuleb tõdeda, et liidu seadusandja fikseeris need summad, ilma et ta oleks kuidagi tuginenud pädevate ametite tegelikult kantud kuludele. Liikmesriigid ei saa seega üldjuhul neid kulusid arvesse võtta, et üldiselt langetada neid lõivusid madalamale, kui on määruse nr 882/2004 IV lisa B jaos ette nähtud.

²⁷ Tõlgendust, mille kohaselt liikmesriikidel ei ole üldjuhul võimalik üldiselt ja kaalutusõigust kasutades mööda minna määruse nr 882/2004 IV lisa B jaos loetletud miinimumtariifidest, kinnitab asjaolu, et isegi liikmesriikidele määruse artikli 27 lõikes 6 sätestatud võimaluse kasutamise suhtes – see säte lubab neil kehtestada konkreetse ettevõtja jaoks selles lisa nimetatud miinimumtariifidest madalama ametliku kontrolli lõivu – kehtivad teatavad tingimused. Niisuguses olukorras, mida kirjeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus, ei ole liikmesriigil määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 6 kohaselt seega lubatud kehtestada kõnealuseid lõivusid madalamal tasemel, kui on selle määruse IV lisa B jaos ette nähtud miinimumtariifid.

²⁸ Sellest järeldub, et määruse nr 882/2004 artikli 27 lõiked 3 ja 4 ega selle määruse IV lisa B jagu ei jäta liikmesriikidele seoses nendes sätetes toodud miinimumtariifide kindlaksmääramisega mingit kaalutusruumi ega kohusta neid võtma rakendusmeetmeid.

- 29 Eespool toodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et määruse nr 882/2004 artikli 27 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et need sätted võimaldavad liikmesriigil, ilma et ta peaks siseriiklikul tasandil võtma rakendusmeetme, koguda lõive selle määruse IV lisa B jaos sätestatud minimaalsetes määrades, isegi kui pädevate asutuste kantavad kulud seoses selles määruuses sätestatud sanitaarinspekterimiste ja -kontrollidega on madalamad kui need määrad, kui sama määruse artikli 27 lõike 6 kohaldamiseks sätestatud tingimused ei ole täidetud.

Kohtukulud

- 30 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 882/2004 ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks artikli 27 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et need sätted võimaldavad liikmesriigil, ilma et ta peaks siseriiklikul tasandil võtma rakendusmeetme, koguda lõive selle määruse IV lisa B jaos sätestatud minimaalsetes määrades, isegi kui pädevate asutuste kantavad kulud seoses selles määruuses

sätetatud sanitaarispekterimiste ja -kontrollidega on madalamad kui need määrad, kui sama määruse artikli 27 lõike 6 kohaldamiseks sätestatud tingimused ei ole täidetud.

Allkirjad