

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2011. július 7.*

A C-523/09. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tartu ringkonnakohus (Észtország) a Bírósághoz 2009. december 15-én érkezett, 2009. november 6-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Rakvere Piim AS**,

a **Maag Piimatööstus AS**

és

a **Veterinaar- ja Toiduamet**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: J.-J. Kasel (előadó) tanácselnök, E. Levits és M. Safjan bírák,

* Az eljárás nyelve: észt.

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,
hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az észt kormány képviseletében M. Linntam, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviseletében A. Marcoulli és B. Schima, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: C. Ginter ügyvéd,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 165., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 200. o.) 27. cikke (3) bekezdésének, (4) bekezdése a) pontjának és (6) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

- 2 Ezt a kérelmet az egyrésztől a Rakvere Piim AS (a továbbiakban: Rakvere Piim) és a Maag Piimatööstus AS (a továbbiakban: Maag), észt jog szerinti társaságok, másrésztől a Veterinaar- ja Toiduamet (élelmiszerügyi és állategészségügyi hivatal) között a tejtermelésre vonatkozó egészségügyi vizsgálatok és ellenőrzések címén fizetendő díjak kiszámítása tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós szabályozás

- 3 A 882/2004 rendelet 26. cikke szerint:

„A tagállamok biztosítják, hogy megfelelő pénzügyi források álljanak rendelkezésre a hatósági ellenőrzésekhez szükséges személyzet és más források biztosításához, bármilyen, megfelelőnek ítélt eszköz, ezen belül általános adóztatás, illetve illetékek vagy díjak megállapítása révén.”

- 4 A 882/2004 rendelet 27. cikkének (3), (4) és (6) bekezdése ekként rendelkezik:

„(3) A (4) és (6) bekezdés sérelme nélkül a IV. melléklet A. szakaszában és az V. melléklet A. szakaszában említett konkrét tevékenységek vonatkozásában a beszedett illetékek nem lehetnek alacsonyabbak a IV. melléklet B. szakaszában és az V. melléklet B. szakaszában megállapított minimális díjtételeknél. A 2008. január 1-jéig

megszabott átmeneti időszakban azonban a IV. melléklet A. szakaszában említett tevékenységek vonatkozásában a tagállamok továbbra is alkalmazhatják a 85/73/EGK irányelvnek megfelelően jelenleg alkalmazott díjtételeket.

A IV. melléklet B. szakaszában és az V. melléklet B. szakaszában említett díjtételeket – különösen az infláció figyelembevétele érdekében – a 62. cikk (3) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően legalább két évente frissíteni kell.

(4) A hatósági ellenőrzések céljára az (1) és (2) bekezdéssel összhangban beszedett illetékek:

a) nem lehetnek magasabbak a felelős illetékes hatóságok által, a VI. mellékletben felsorolt tételek kapsán viselt költségeknél;

és

b) az illetékes hatóságok által adott időszak alatt viselt költségek alapján átalányként, vagy adott esetben a IV. melléklet B. szakaszában vagy az V. melléklet B. szakaszában meghatározott összegként is megállapíthatók.

[...]

(6) Ha a takarmány- és élelmiszeripari vállalkozások által megvalósított önellenőrzési és nyomon követési rendszerek, valamint a hatósági ellenőrzések során meghatározott megfeleléségi szint fényében adott típusú takarmány vagy élelmiszer vagy tevékenység esetében a hatósági ellenőrzéseket csökkentett gyakorisággal végzik, vagy az (5) bekezdés b)–d) pontjában említett kritériumok figyelembevétele érdekében, a

tagállamok a (4) bekezdés b) pontjában említett minimális díjtételeknél alacsonyabb összegben is megállapíthatják a hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos illetékeket, feltéve, hogy az érintett tagállam jelentést nyújt be a Bizottságnak, amelyben kitér a következőkre:

- a) az érintett takarmány vagy élelmiszer vagy tevékenység típusa;
- b) az érintett takarmány- vagy élelmiszeripari vállalkozásban elvégzett ellenőrzések;

és

- c) az illeték csökkentésének számításához alkalmazott módszer.”

- 5 A 882/2004 rendelet IV. melléklete B. szakasza a következőképpen állapítja meg a tejtermelésre vonatkozó illetékek és díjak minimális díjtételeit: „1 EUR/30 tonna és e felett tonnánként 0,5 EUR”
- 6 A 882/2004 rendelet VI. melléklete szerint az illetékek kiszámításánál mérlegelendő kritériumok a következők:

„1. A hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet fizetése.

2. A hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzettel kapcsolatos költségek, ezen belül létesítmények, eszközök, berendezések, képzés, úti- és az ehhez kapcsolódó költségek.

3. A laboratóriumi elemzések és a mintavétel költségei.”

A nemzeti szabályozás

- 7 Az állat-egészségügyi tevékenységek szervezéséről szóló törvény (veterinaarkorralduse seadus, RT I. 1999., 58., 608.) alapügy tényállása idején alkalmazandó, az RT I. 2008., 30., 191. oldalán kihirdetett változata 351. §-ának (1) bekezdése szerint:

„Az állat-egészségügyi ellenőrzési díj (a továbbiakban: ellenőrzési díj) olyan pénzösszeg, amelyet a [882/2004] rendelet 27–29. cikkében rögzített elvekre és célokra figyelemmel az állatok és állati eredetű termékek állat-egészségügyi ellenőrzésére irányuló tevékenységek elvégzéséért, a megfelelő kérelmek kezeléséért és az okmányok kiállításáért az e törvényben megállapított összegben kell megfizetni. Az ellenőrzési díjat a Veterinaar ja Toiduametnek a pénzügyminisztérium állampénztárának csoportos számláján vezetett elszámolási számlájára kell befizetni. Az állat-egészségügyi tevékenységekkel kapcsolatos tételek magukban foglalják az ellenőr egy üzemhajón végrehajtandó ellenőrzések elvégzésére történő kirendelésének költségeit.”

- 8 Az állat-egészségügyi tevékenységek szervezéséről szóló törvénynek az ellenőrzési díj megállapításáról és az ellenőrzési díj összegéről szóló 353. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az ellenőrzési díj összegét az állatok és állati eredetű termékek állat-egészségügyi ellenőrzésére irányuló tevékenységek Veterinaar- ja Toiduamet általi elvégzése kapcsán keletkező személyi és tárgyi költségek alapján kell kiszámítani.

(2) Az ellenőrzési díjat a [882/2004] rendeletben felsorolt állat-egészségügyi ellenőrzési tevékenységek kapcsán az alábbiak szerint kell beszédni:

[...]

3. Tejfeldolgozás esetén a feldolgozó az állat-egészségügyi ellenőrzési tevékenységekkel kapcsolatos ellenőrzési díjat a feldolgozott tej mennyiségének megfelelően fizeti meg;

[...]

(3) Az e cikk (2) bekezdésének 1–6. pontjában felsorolt állat-egészségügyi ellenőrzési tevékenységek elvégzése kapcsán az ellenőrzési díjat a [882/2004] rendelet IV. mellékletének B. szakaszában és V. mellékletének B. szakaszában megállapított minimális díjtételeknek megfelelően kell beszédni.

(4) Az állatok és állati eredetű termékek területén tevékenykedő vállalkozók – kivéve a kis mennyiségű terméket termelő, az élelmiszerekről szóló törvény [toiduseadus] 26. §-ának (3) bekezdése alapján meghatározott vállalkozókat – az alábbiak szerint fizetnek ellenőrzési díjat az állatok és állati eredetű termékek szennyezőanyag-tartalmának meghatározásával kapcsolatban:

[...]

- 3) tejfelvásárlók – 35 cent/1000 liter tej;

[...]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 9 A Veterinaar- ja Toiduamet 2008 februárja és 2009 januárja között több határozatot hozott a Rakvere Piimmal és a Maaggal szemben a tejtermelés címén fizetendő ellenőrzési díjak beszedése tárgyában.

- 10 A Rakvere Piim és a Maag által e határozatokkal szemben a Tartu halduskohus (tartui közigazgatási bíróság) előtt benyújtott keresetekben e társaságok úgy érveltek, hogy az ellenőrzési díjakról szóló nemzeti rendelkezések ellentétesek többek között a 882/2004 rendelettel, mivel a beszedett díjak meghaladják az ellenőrzések tényleges költségeit.
- 11 E keresetek elutasítását követően a Rakvere Piim és a Maag fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz. E bíróság előtt a Rakvere Piim és a Maag többek között úgy érvelt, hogy a nemzeti jogszabály alapján valamely vállalkozónak, aki az ellenőrzési díjat megállapító határozatot kapott, egyáltalán nincs lehetősége annak ellenőrzésére, hogy az említett jogszabály ténylegesen előírja-e az elvégzett ellenőrzésekre vonatkozó – a tőle követelt összeggel megegyező – díj tőle történő beszedéséről szóló határozat elfogadását. Álláspontjuk szerint mindehhez hozzátartozik, hogy az említett összeg egy olyan uniós rendeletből következik, amely nem közvetlenül alkalmazandó, és amelyet a nemzeti jogalkotó akarától függetlenül módosítani lehet. Ha az ellenőrzési díj mértékét az uniós jogból eredő mérlegelési jogköre alapján magának az említett jogalkotónak kell megállapítania, akkor összeegyeztethetetlen az észtt alkotmány követelményeivel a 882/2004 rendeletben foglalt úgynevezett „minimális” díjtételre való pusztá utalás.
- 12 A Veterinaar- ja Toiduamet különösen azzal érvel, hogy a nemzeti szabályozás közvetlenül, vagy a 882/2004 rendelet rendelkezéseire való utalással az ellenőrzési díj összes jellemzőjét meghatározza. Állítása szerint az ellenőrzési díj minden jellemzőjét a törvény, valamint a 882/2004 rendelet írja elő, így azok egyike sem tartozik a közigazgatási gyakorlathoz. Az uniós rendeletre vonatkozóan a törvénybe iktatott hivatkozások a kérdéses jogszabályt nem teszik ellentétessé az észtt alkotmánnyal, mivel az uniós rendeletek a nemzeti jogrend szerves részét képezik.
- 13 A Maag 2009. szeptember 18-án közölte a kérdést előterjesztő bírósággal, hogy a Rakvere Piim és a Maag közötti összeolvadás folytán a Rakvere Piim megszűnt. A Tartu ringkonnakohus a 2009. szeptember 23-i határozatában engedélyezte, hogy az eljárásban a Maag a Rakvere Piim helyébe lépjen.

14 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból tehát kitűnik, hogy a Tartu ringkonnakohus egyrészt azt kívánja megtudni, hogy az állat-egészségügyi tevékenységek szervezéséről szóló törvény – mint végrehajtási intézkedés – összeegyeztethető-e a 882/2004 rendelettel, másrészt, hogy milyen terjedelmű mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a nemzeti jogalkotók az említett rendelet alkalmazása során. Másrésztől ez a bíróság azt kívánja megtudni, hogy a jelen esetben betartották-e ezen mérlegelési mozgástér határait, és a nemzeti jogalkotó jogszerűen alapul vehette-e a 882/2004 rendeletben előírt minimális díjtételeket annak ellenére, hogy azok meghaladják az ellenőrzések tényleges költségeit.

15 E körülmények között a Tartu Ringkonnakohus az eljárást felfüggesztette, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

„1. Úgy kell-e értelmezni a [882/2004] rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontját, hogy azzal nem ellentétes, hogy a vállalkozótól a rendelet IV. mellékletének A. szakaszában említett tevékenységekkel kapcsolatban akkor is beszedjék a rendelet IV. mellékletének B. szakaszában megállapított minimális díjtételeknek megfelelő mértékű díjakat, ha a felelős illetékes hatóságok által az e rendelet VI. mellékletében felsorolt tételek kapcsán viselt költségek alacsonyabb összegűek e minimális díjtételeknél?

2. Jogosult-e a tagállam az előző kérdésben vázolt körülmények mellett arra, hogy a [882/2004 rendelet] IV. mellékletének A. szakaszában említett tevékenységekkel kapcsolatban anélkül állapítson meg a rendelet IV. mellékletének B. szakaszában megállapított minimális díjtételeknél alacsonyabb díjakat, hogy teljesülnének a rendelet 27. cikkének (6) bekezdésében meghatározott feltételek, ha a felelős illetékes hatóságok által a rendelet VI. mellékletében felsorolt tételek kapcsán viselt költségek alacsonyabb összegűek e minimális díjtételeknél?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

- 16 A két kérdésével, amelyeket együtt kell megvizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikkének (3) és (4) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az a tagállam számára lehetővé teszi – anélkül hogy annak nemzeti szintű végrehajtási intézkedést kellene elfogadnia –, hogy az említett rendelet IV. mellékletének B. szakaszában előírt minimális díjtételnek megfelelő díjakat szedjen, még akkor is, ha az illetékes hatóságok által az említett rendeletben előírt egészségügyi vizsgálatok és ellenőrzések kapcsán viselt költségek alacsonyabbak ezeknél a díjtételeknél, hacsak az e rendelet 27. cikke (6) bekezdésének alkalmazására megállapított feltételek nem teljesülnek.
- 17 E kérdés megválaszolása érdekében emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jogforrások rendszerében betöltött szerepükből és jellegükből fakadóan a rendeletek előírásainak főszabály szerint közvetlen hatályuk van a nemzeti jogrendszerekben, anélkül hogy szükség lenne a nemzeti hatóságok átültető intézkedésére (lásd a 93/71. sz. Leonasio-ügyben 1972. május 17-én hozott ítélet [EBHT 1972., 287. o.] 5. pontját és a C-278/02. sz. Handlbauer-ügyben 2004. június 24-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-6171. o.] 25. pontját).
- 18 Tény, hogy ennek ellenére a rendeletek egyes rendelkezéseinek végrehajtása érdekében szükséges lehet, hogy a tagállamok intézkedjenek azok átültetéséről (a fent hivatkozott Handlbauer-ügyben hozott ítélet 26. pontja).
- 19 Ennélfogva meg kell határozni, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint az ezen rendelet IV. mellékletének B. szakasza hagy-e a tagállamok számára mérlegelési mozgásteret az e rendelkezésekben említett minimális díjtétel megállapítását illetően, vagy kiegészítő végrehajtási intézkedések elfogadását követeli meg a tagállamok részéről.

- 20 Ebben a tekintetben egyrészt arra kell emlékeztetni, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok által az e rendelet alapján beszedett díjak nem lehetnek alacsonyabbak a többek között az említett rendelet IV. mellékletének B. szakaszában megállapított minimális díjtételeknél.
- 21 Másrészt meg kell állapítani, hogy a 882/2004 rendelet a IV. mellékletének B. szakaszában megállapítja a különböző állatfajokra alkalmazandó minimális díjtételeket, amelyek esetében – a pontos és kimerítő jellegük miatt – a tagállamoknak egyáltalán nem kell kiegészítő végrehajtási intézkedést elfogadniuk.
- 22 Ebből következően az így megállapított minimális díjtételeket azon legalacsonyabb díjtételeknek kell tekinteni, amelyekről a tagállamok főszabály szerint nem térhetnek el.
- 23 A fenti értelmezést nem cáfolja az a körülmény, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdése a) pontjának megfelelően a tagállamok által beszedett díjak nem lehetnek magasabbak a felelős illetékes hatóságok által az ellenőrzések kapcsán viselt költségeknél, mivel az említett rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az kizárólag a tagállamok által szedhető nem átalányjellegű díjak legmagasabb díjtételét állapítja meg.
- 24 Ez a legmagasabb díjtétel azonban nem alkalmazható a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdése b) pontjának megfelelően megállapított, azaz az átalányjellegű díjtételekre.
- 25 Azon díjakat illetően ugyanis, amelyek átalányjellegű díjtételeit az illetékes hatóságok által egy adott időszak alatt viselt költségek alapján határozták meg, elsősorban

arra kell rámutatni, hogy ezen díjtételek megállapításánál az említett költségeket már figyelembe vették. Ráadásul, ahogyan azt a Bíróság már megállapította, az átalányösszegben megállapított díj lényegéhez tartozik, hogy az bizonyos esetekben magasabb, más esetekben pedig alacsonyabb az általa fedezni kívánt intézkedések valós költségénél (a C-270/07. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2009. március 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1983. o.] 32. pontja).

- 26 Másodsorban a 882/2004 rendelet IV. mellékletének B. szakasza szerinti minimális összegben megállapított díjakat illetően meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó ezeket az összegeket anélkül határozta meg, hogy bármilyen módon hivatkozott volna az illetékes hatóságok által ténylegesen viselt költségekre. A tagállamok tehát főszabály szerint nem vehetik figyelembe ezeket a költségeket annak érdekében, hogy az említett díjakat általános jelleggel a 882/2004 rendelet IV. mellékletének B. szakaszában előírt szint alá csökkentsék.
- 27 Azt az értelmezést, amely szerint a tagállamoknak főszabály szerint nincs lehetőségük arra, hogy általános jelleggel és önkényesen eltérjenek a 882/2004 rendelet IV. mellékletének B. szakaszában előírt minimális díjtételektől, megerősíti az a körülmény, hogy az említett rendelet 27. cikkének (6) bekezdésében előírt azon jogosultság gyakorlása is alá van rendelve bizonyos feltételeknek, amely az említett államok számára lehetővé teszi, hogy az adott vállalkozás esetében az említett mellékletben szereplő minimális díjtételeknél alacsonyabb összegben állapítsák meg a hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos díjakat. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság által leírt helyzetben a 882/2004 rendelet 27. cikkének (6) bekezdése nem teszi lehetővé a tagállam számára, hogy az az említett rendelet IV. mellékletének B. szakaszában előírt minimális díjtételeknél alacsonyabb szinten állapítsa meg a szóban forgó díjakat.
- 28 Ebből következően a 882/2004 rendelet 27. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint ezen rendelet IV. mellékletének B. szakasza az e rendelkezésekben előírt minimális díjtételek megállapítását illetően nem hagy semmiféle mérlegelési mozgásteret a tagállamok számára, és azt sem követeli meg, hogy a tagállamok kiegészítő végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el.

29 A fenti megfontolások összességére tekintettel a feltett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikkének (3) és (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az a tagállam számára lehetővé teszi – anélkül hogy annak nemzeti szintű végrehajtási intézkedést kellene elfogadnia –, hogy az említett rendelet IV. mellékletének B. szakaszában előírt minimális díjtételnek megfelelő díjakat szedjen, még akkor is, ha az illetékes hatóságok által az említett rendeletben előírt egészségügyi vizsgálatok és ellenőrzések kapcsán viselt költségek alacsonyabbak ezeknél a díjtételeknél, hacsak az e rendelet 27. cikke (6) bekezdésének alkalmazására megállapított feltételek nem teljesülnek.

A költségekről

30 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

A takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 27. cikkének (3) és (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az a tagállam számára lehetővé teszi – anélkül hogy annak nemzeti szintű végrehajtási intézkedést kellene elfogadnia –, hogy az említett rendelet IV. mellékletének B. szakaszában előírt minimális díjtételnek megfelelő díjakat szedjen, még akkor is, ha az illetékes hatóságok által az említett rendeletben előírt egészségügyi vizsgálatok és ellenőrzések

kapcsán viselt költségek alacsonyabbak ezeknél a díjtételeknél, hacsak az e rendelet 27. cikke (6) bekezdésének alkalmazására megállapított feltételek nem teljesülnek.

Aláírások