

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

7 iulie 2011 \*

În cauza C-523/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tartu ringkonnakohus (Estonia), prin decizia din 6 noiembrie 2009, primită de Curte la 15 decembrie 2009, în procedura

**Rakvere Piim AS,**

**Maag Piimatööstus AS**

împotriva

**Veterinaar- ja Toiduamet,**

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul J.-J. Kasel (raportor), președinte de cameră, domniile E. Levits și M. Safjan, judecători,

\* Limba de procedură: estona.

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,  
grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru guvernul eston, de doamna M. Linntam, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de doamna A. Marcoulli și de domnul B. Schima, în calitate de agenți, asistați de C. Ginter, avocat,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

- <sup>1</sup> Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 27 alineatul (3), alineatul (4) litera (a) și alineatul (6) din Regulamentul (CE) nr. 882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și de bunăstare a animalelor (JO L 165, p. 1, rectificare în JO L 191, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 58, p. 216, rectificare în JO 2007, L 204, p. 29).

- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Rakvere Piim AS (denumită în continuare „Rakvere Piim”) și Maag Piimatööstus AS (denumită în continuare „Maag”), societăți de drept estonian, pe de o parte, și Veterinaar- ja Toiduamet (Oficiul alimentară și veterinar), pe de altă parte, în legătură cu calculul onorariilor datorate pentru inspecții și controale sanitare ale producției de lapte.

## Cadrul juridic

### *Reglementarea Uniunii*

- 3 Articolul 26 din Regulamentul nr. 882/2004 prevede:

„Statele membre se asigură de disponibilitatea resurselor financiare adecvate pentru a furniza personalul necesar și alte resurse necesare pentru controalele oficiale prin orice mijloace pe care le consideră corespunzătoare, inclusiv prin impozitare sau prin stabilirea de onorarii sau taxe.”

- 4 Articolul 27 alineatele (3), (4) și (6) din Regulamentul nr. 882/2004 prevede:

„(3) Fără a aduce atingere alineatelor (4) și (6), onorariile colectate cu privire la activitățile specifice menționate la anexa IV secțiunea A și anexa V secțiunea A nu vor fi mai mici decât taxele minime specificate în anexa IV secțiunea B și anexa V

secțiunea B. Cu toate acestea, pe o perioadă tranzitorie până la 1 ianuarie 2008, în ceea ce privește activitățile menționate la anexa IV secțiunea A, statele membre pot continua să utilizeze taxele aplicate în temeiul Directivei 85/73/CEE.

Taxele din anexa IV secțiunea B și anexa V secțiunea B se actualizează cel puțin din doi în doi ani în conformitate cu procedura menționată la articolul 62 alineatul (3), în special pentru a lua în considerare inflația.

(4) Onorariile percepute în scopul controalelor oficiale în conformitate cu alineatul (1) sau (2):

(a) nu depășesc costurile suportate de autoritățile competente responsabile cu privire la elementele enumerate la anexa VI și

și

(b) pot fi stabilite ca sume fixe pe baza costurilor suportate de autoritățile competente pe o perioadă dată sau, după caz, la sumele stabilite în anexa IV secțiunea B sau în anexa V secțiunea B.

[...]

(6) În cazul în care, având în vedere sistemele de autocontrol și trasare aplicate de întreprinderea din sectorul hranei pentru animale sau din sectorul alimentar, precum și nivelul de conformitate constatat în urma controalelor oficiale, pentru un anumit tip de hrană pentru animale sau produse alimentare sau activități, controalele oficiale se desfășoară cu o frecvență redusă sau astfel încât să țină seama de criteriile menționate

la alineatul (5) literele (b)-(d), statele membre pot stabili onorariul aferent controlului oficial la un nivel mai mic decât cel al taxelor minime menţionate la alineatul (4) litera (b), cu condiţia ca statul membru în cauză să furnizeze un raport Comisiei în care să specifice:

(a) tipul de hrană pentru animale sau produse alimentare sau activitatea în cauză;

(b) controalele efectuate în întreprinderea din sectorul hranei pentru animale sau din sectorul alimentar în cauză şi

(c) metoda de calculare a reducerii onorariului.”

- 5 Conform anexei IV secţiunea B din Regulamentul nr. 882/2004, sumele minime pentru onorarii sau taxe care se aplică producţiei de lapte sunt stabilite la „1 euro per 30 tone şi 0,5 euro per tonă peste această cantitate”.
- 6 Anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 prevede că criteriile care se iau în considerare la calcularea onorariilor sunt:

„1. Salariile personalului care participă la controalele oficiale;

2. Cheltuielile personalului care participă la controalele oficiale, inclusiv costurile pentru instalaţii, instrumente, echipament, formare, călătorie şi alte costuri aferente;

3. Costurile analizei de laborator şi pentru prelevarea de probe.”

*Reglementarea națională*

- 7 Potrivit articolului 351 alineatul 1 din Legea privind organizarea activităților veterinare (veterinaarkorralduse seadus, RT I 1999, 58, 608), în versiunea publicată în RT I 2008, 30, 191, aplicabilă la data faptelor din acțiunea principală:

„Onorariul pentru controlul veterinar (denumit în continuare «onorariul pentru control») este o sumă care, ținând seama de principiile și de obiectivele consacrate la articolele 27-29 din Regulamentul [nr. 882/2004], trebuie plătită în cuantumul prevăzut de prezenta lege pentru executarea de măsuri de control veterinar cu privire la animale și la produsele de origine animală, pentru soluționarea cererilor în această materie și pentru întocmirea de documente. Onorariul pentru control se plătește în contul de compensare al Veterinaar- ja Toiduamet, care face parte din contul grupat al fondurilor publice al Ministerului Finanțelor. Costurile punerii în aplicare a măsurilor de control veterinar le includ pe cele privind trimiterea unui agent de control în vederea efectuării controalelor pe o navă-fabrică.”

- 8 Articolul 353 din Legea privind organizarea activităților veterinare, consacrat stabilirii onorariului pentru control și a cuantumului onorariilor pentru control, prevede:

„(1) Cuantumul onorariului pentru control se calculează pe baza cheltuielilor de personal și de material care trebuie efectuate de Veterinaar- ja Toiduamet pentru executarea măsurilor de control veterinar al animalelor și al produselor de origine animală.

(2) Onorariul pentru control pentru măsurile de control veterinar enumerate de Regulamentul [nr. 882/2004] se percepe astfel:

[...]

- 3) În ceea ce priveşte prelucrarea laptelui, operatorul plăteşte onorariul pentru control pentru măsurile de control veterinar în funcţie de cantitatea de lapte transformată;

[...]

(3) Punerea în aplicare a măsurilor de control veterinar enumerate în prezentul articol la alineatul (2) punctele 1-6 determină perceperea unui onorariu pentru control în cuantumul minim stabilit în anexa IV secţiunea B şi în anexa V secţiunea B la Regulamentul [nr. 882/2004].

(4) Operatorii din domeniul animalelor şi produselor de origine animală, cu excepţia celor ale căror cantităţi de producţie sunt reduse în sensul articolului 26 alineatul 3 din Legea privind produsele alimentare [toiduseadus], plătesc un onorariu pentru control pentru stabilirea, în privinţa animalelor şi a produselor de origine animală, a conţinutului de substanţe nocive, după cum urmează:

[...]

- 3) Cumpărător de lapte – 35 de cenţi per 1 000 de litri de lapte;

[...]”

### **Acţiunea principală şi întrebările preliminare**

- 9) Între luna februarie 2008 şi luna ianuarie 2009, Veterinaar- ja Toiduamet a adoptat împotriva Rakvere Piim şi a Maag mai multe decizii având ca obiect recuperarea onorariului pentru control datorat pentru producţia de lapte.

- 10 În susținerea acțiunilor formulate de Rakvere Piim și de Maag împotriva acestor decizii în fața Tartu halduskohus (Tribunalul Administrativ Tartu), aceste societăți au arătat că dispozițiile naționale privind onorariul pentru control sunt contrarii, printre altele, Regulamentului nr. 882/2004, întrucât onorariile percepute depășesc costurile efective ale controalelor.
- 11 Întrucât aceste acțiuni au fost respinse, Rakvere Piim și Maag au sesizat în apel instanța de trimitere. În fața acesteia, ele arată în special că, în aplicarea reglementării naționale, un întreprinzător căruia i s-a notificat o decizie având ca obiect recuperarea onorariului pentru control nu are nicio posibilitate de a verifica dacă reglementarea respectivă prevede efectiv adoptarea, în ceea ce îl privește, a unei decizii având ca obiect recuperarea unui onorariu pentru controalele efectuate care corespunde cuantumului solicitat. La aceasta s-ar adăuga faptul că cuantumul menționat ar rezulta dintr-un regulament al Uniunii care nu ar fi direct aplicabil și care ar putea fi modificat independent de voința legiuitorului național. Dacă acesta ar trebui să stabilească el însuși cuantumul onorariului pentru control în temeiul puterii de apreciere care rezultă din dreptul Uniunii, simpla trimitere la cuantumul denumit „minim”, prevăzut de Regulamentul nr. 882/2004, nu ar fi compatibilă cu cerințele Constituției estone.
- 12 Veterinaar- ja Toiduamet susține în special că legislația națională stabilește toate elementele onorariului pentru control, fie direct, fie prin trimitere la dispozițiile Regulamentului nr. 882/2004. Toate elementele onorariului pentru control ar fi prevăzute de lege, precum și de Regulamentul nr. 882/2004, niciunul dintre acestea neaparținând practicii administrative. Trimiterile la regulamentul Uniunii instituite de lege nu ar determina ca legislația în cauză să devină contrară Constituției estone, întrucât reglementele Uniunii face parte integrantă din ordinea juridică națională.
- 13 La 18 septembrie 2009, Maag a semnalat instanței de trimitere dispariția societății Rakvere Piim în urma unei fuziuni între ea însăși și această societate. Printr-o decizie din 23 septembrie 2009, Tartu ringkonnakohus a autorizat Maag să continue procedura în locul Rakvere Piim.



14 Astfel cum reiese din decizia de trimitere, Tartu ringkonnakohus ridică, pe de o parte, problema dacă Legea privind organizarea activităţilor veterinare, ca măsură de executare, este conformă Regulamentului nr. 882/2004 şi, pe de altă parte, problema întinderii marjei de manevră de care dispun legiuitorii naţionali în aplicarea regulamentului menţionat. Acesta mai ridică problema dacă în speţă au fost respectate limitele acestei marje de manevră şi dacă legiuitorul naţional a putut să se întemeieze în mod valabil pe cuantumurile minime prevăzute de Regulamentul nr. 882/2004, în condiţiile în care acestea depăşesc costurile efective ale controalelor.

15 În aceste condiţii, Tartu Ringkonnakohus a hotărât să suspende judecarea cauzei şi să adreseze Curţii următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul [nr. 882/2004] trebuie interpretat în sensul că nu interzice perceperea de la o întreprindere, pentru activităţile menţionate în secţiunea A din anexa IV la acest regulament, cuantumurile minime ale onorariilor stabilite în secţiunea B din anexa IV la regulamentul menţionat, chiar şi atunci când costurile legate de elementele enumerate în anexa VI la regulamentul respectiv suportate de autorităţile competente responsabile sunt inferioare cuantumurilor minime menţionate?

2) În împrejurările descrise la prima întrebare, un stat membru are dreptul să stabilească, pentru activităţile menţionate în secţiunea A din anexa IV [la Regulamentul nr. 882/2004], onorarii inferioare cuantumurilor minime prevăzute în secţiunea B din anexa IV la regulament, în cazul în care costurile legate de elementele enumerate în anexa VI la regulament suportate de autorităţile competente responsabile sunt inferioare acestor cuantumi minime, fără a fi îndeplinite condiţiile prevăzute la articolul 27 alineatul (6) din regulament?”

**Cu privire la întrebările preliminare**

- 16 Prin intermediul celor două întrebări, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 27 alineatele (3) și (4) din Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretat în sensul că permite unui stat membru să perceapă, fără a fi necesar să adopte o măsură de aplicare la nivel național, onorarii în cuantumurile minime prevăzute în secțiunea B din anexa IV la regulamentul menționat, în condițiile în care costurile legate de inspecțiile și controalele sanitare prevăzute de regulamentul menționat suportate de autoritățile competente sunt inferioare acestor cuantumuri, din moment ce nu sunt îndeplinite condițiile stabilite pentru aplicarea articolului 27 alineatul (6) din același regulament.
- 17 Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie amintit că, având în vedere însăși natura și funcția lor în sistemul de izvoare ale dreptului Uniunii, dispozițiile unui regulament au, în general, un efect imediat în ordinile juridice naționale, fără a fi necesar ca autoritățile naționale să adopte măsuri de aplicare (a se vedea Hotărârea din 17 mai 1972, *Leonesio*, 93/71, Rec., p. 287, punctul 5, și Hotărârea din 24 iunie 2004, *Handlbauer*, C-278/02, Rec., p. I-6171, punctul 25).
- 18 Este adevărat că anumite dispoziții ale unui regulament pot totuși necesita, pentru punerea lor în aplicare, adoptarea de statele membre a unor măsuri de aplicare (Hotărârea *Handlbauer*, citată anterior, punctul 26).
- 19 Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă articolul 27 alineatele (3) și (4) din Regulamentul nr. 882/2004, precum și secțiunea B din anexa IV la regulamentul menționat lasă statelor membre, în ceea ce privește stabilirea cuantumurilor minime menționate în aceste dispoziții, o marjă de apreciere sau necesită adoptarea de către acestea a unor măsuri de aplicare suplimentare.

- 20 În această privință, trebuie, pe de o parte, amintit că articolul 27 alineatul (3) din Regulamentul nr. 882/2004 prevede că onorariile pe care statele membre le percep în aplicarea acestui regulament nu vor fi mai mici decât sumele minime stabilite, printre altele, în secțiunea B din anexa IV la regulamentul menționat.
- 21 Pe de altă parte, este necesar să se constate că Regulamentul nr. 882/2004 prevede, în secțiunea B din anexa IV la acesta, cuanțumuri minime aplicabile diferitor specii de animale, care, dat fiind caracterul lor precis și complet, nu necesită adoptarea de către statele membre a unor măsuri de aplicare suplimentare.
- 22 Rezultă că cuanțumurile minime astfel stabilite trebuie considerate a fi cuanțumuri limită de la care statele membre nu sunt, în principiu, libere să deroge.
- 23 Împrejurarea că, potrivit articolului 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004, onorariile percepute de statele membre nu depășesc costurile legate de controale suportate de autoritățile competente responsabile nu este de natură să infirmе interpretarea precedentă, în măsura în care dispoziția menționată trebuie înțeleasă ca stabilind numai cuanțumul limită al onorariilor neforfetare pe care statele membre le pot percepe.
- 24 În schimb, în ceea ce privește onorariile stabilite conform articolului 27 alineatul (4) litera (b) din Regulamentul nr. 882/2004, și anume pe baza unei sume fixe, acest cuanțum limită nu se poate aplica.
- 25 Astfel, în ceea ce privește, în primul rând, onorariile ale căror sume fixe sunt stabilite pe baza costurilor suportate de autoritățile competente pe o perioadă dată, trebuie

arătat că cuantumul costurilor menționate este deja luat în considerare la stabilirea acestor sume. În plus, astfel cum Curtea a apreciat deja, ține de esența însăși a unei taxe stabilite forfetar ca în anumite cazuri să depășească costul real al măsurilor pe care urmărește să le finanțeze și, în alte cazuri, să fie inferioară acestuia (Hotărârea din 19 martie 2009, Comisia/Germania, C-270/07, Rep., p. I-1983, punctul 32).

- 26 În ceea ce privește, în al doilea rând, sumele stabilite în cuantumurile minime prevăzute în secțiunea B din anexa IV la Regulamentul nr. 882/2004, trebuie constatat că legiuitorul Uniunii a stabilit aceste cuantumuri fără a se referi în vreun fel la costurile efectiv suportate de autoritățile competente. Așadar, aceste costuri nu ar putea, în principiu, să fie luate în considerare de statele membre pentru a reduce, în general, onorariile menționate la un nivel inferior celui prevăzut în secțiunea B din anexa IV la Regulamentul nr. 882/2004.
- 27 Interpretarea potrivit căreia statele membre nu au, în principiu, posibilitatea de a deroga în mod general și discreționar de la cuantumurile minime care figurează în secțiunea B din anexa IV la Regulamentul nr. 882/2004 se coroborează cu împrejurarea că este supusă unor condiții chiar și exercitarea posibilității prevăzute la articolului 27 alineatul (6) din regulamentul menționat, care permite statelor menționate să stabilească, pentru o întreprindere determinată, onorariul aferent controlului oficial la un nivel mai mic decât cel al cuantumurilor minime menționate în anexa respectivă. Într-o situație precum cea descrisă de instanța de trimitere, articolul 27 alineatul (6) din Regulamentul nr. 882/2004 nu permite, așadar, unui stat membru să stabilească onorariile în cauză la un nivel mai mic decât cel al cuantumurilor minime prevăzute în secțiunea B din anexa IV la regulamentul menționat.
- 28 Rezultă că articolul 27 alineatele (3) și (4) din Regulamentul nr. 882/2004, precum și secțiunea B din anexa IV la regulamentul menționat nu lasă, în ceea ce privește stabilirea cuantumurilor minime prevăzute de aceste dispoziții, nicio marjă de apreciere statelor membre și nici nu necesită adoptarea de către acestea de măsuri de punere în executare.

29 Având în vedere ansamblul acestor considerații, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 27 alineatele (3) și (4) din Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretat în sensul că permite unui stat membru să perceapă, fără a fi necesar să adopte o măsură de punere în aplicare la nivel național, onorarii în cuantumurile minime prevăzute în secțiunea B din anexa IV la acest regulament, deși costurile legate de inspecțiile și de controalele sanitare prevăzute de regulamentul menționat suportate de autoritățile competente sunt inferioare acestor cuantumuri, din moment ce nu sunt îndeplinite condițiile stabilite pentru aplicarea articolului 27 alineatul (6) din același regulament.

### Cu privire la cheltuielile de judecată

30 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

**Articolul 27 alineatele (3) și (4) din Regulamentul (CE) nr. 882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și de bunăstare a animalelor trebuie interpretat în sensul că permite unui stat membru să perceapă, fără a fi necesar să adopte o măsură de punere în aplicare la nivel național, onorarii în cuantumurile minime prevăzute în secțiunea B din anexa IV la acest regulament, deși costurile legate de inspecțiile și de controalele**

**sanitare prevăzute de regulamentul menționat suportate de autoritățile competente sunt inferioare acestor quantumuri, din moment ce nu sunt îndeplinite condițiile stabilite pentru aplicarea articolului 27 alineatul (6) din același regulament.**

Semnături