

RAKVERE PIIM IN MAAG PIIMATÖÖSTUS

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 7. julija 2011 *

V zadevi C-523/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tartu ringkonnakohus (Estonija) z odločbo z dne 6. novembra 2009, ki je prispela na Sodišče 15. decembra 2009, v postopku

Rakvere Piim AS,

Maag Piimatööstus AS

proti

Veterinaar- ja Toiduamet,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J.-J. Kasel (poročevalec), predsednik senata, E. Levits in M. Safjan, sodnika,

* Jezik postopka: estonščina.

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,
sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za estonsko vlado M. Linntam, zastopnica,
- za Evropsko komisijo A. Marcoulli in B. Schima, zastopnika, skupaj s C. Ginterjem, odvetnikom,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 27(3), (4)(a) in (6) Uredbe (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali (UL L 165, str. 1, ter popravka v UL L 191, str. 1, in UL 2007, L 204, str. 29 – ta popravka ne zadevata slovenske različice).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Rakvere Piim AS (v nadaljevanju: Rakvere Piim) in Maag Piimatööstus AS (v nadaljevanju: Maag), družbama po estonskem pravu, ter Veterinaar- ja Toiduamet (živilska in veterinarska uprava) v zvezi z izračunom pristojbin iz naslova inšpekcij in sanitarnega nadzora proizvodnje mleka.

Pravni okvir

Ureditev Unije

- 3 Člen 26 Uredbe št. 882/2004 določa:

„Države članice zagotovijo, da so na voljo ustrezna finančna sredstva za potrebno osebje in druge vire za uradni nadzor na katerikoli način, ki se jim zdi primeren, vključno s splošno obdavčitvijo ali določanjem pristojbin ali dajatev.“

- 4 Člen 27(3), (4) in (6) Uredbe št. 882/2004 določa:

„3. Brez poseganja v odstavka 4 in 6 pristojbine, pobrane glede posebnih dejavnosti iz oddelka A Priloge IV in oddelka A Priloge V, niso nižje od minimalnih stopenj, določenih v oddelku B Priloge IV in oddelku B Priloge V. Vendar v prehodnem obdobju

do 1. januarja 2008 države članice lahko glede dejavnosti iz oddelka A Priloge IV še naprej uporabljajo stopnje, ki se trenutno uporabljajo na podlagi Direktive 85/73/EGS.

Stopnje v oddelku B Priloge IV in oddelku B Priloge V se posodobijo vsaj vsaki dve leti v skladu s postopkom iz člena 62(3), zlasti pa se upošteva inflacija.

4. Pristojbine, pobrane zaradi uradnega nadzora v skladu z odstavkom 1 ali 2:

(a) niso višje od stroškov, ki jih nosijo odgovorni pristojni organi v zvezi s postavkami, navedenimi v Prilogi VI;

in

(b) se lahko določijo pavšalno na podlagi stroškov, ki jih nosijo pristojni organi v danem obdobju ali, kadar je to primerno, v višini, določeni v oddelku B Priloge IV ali oddelku B Priloge V.

[...]

6. Kadar se zaradi sistemov lastnih pregledov in sledenja, ki jih izvajajo nosilci dejavnosti na področju krme in živil, ter ravni skladnosti, ugotovljene med uradnim nadzorom, za nekatere vrste krme, ali živil, ali dejavnosti uradni nadzor opravlja z zmanjšano pogostnostjo, ali kadar se upoštevajo merila iz odstavka 5(b) do (d), dr-

žave članice lahko določijo pristojbino za uradni nadzor, ki je nižja od minimalnih stopenj iz odstavka 4(b), pod pogojem, da zadevna država članica Komisiji zagotovi poročilo, v katerem navede:

(a) vrsto zadevne krme, ali živila, ali dejavnosti;

(b) nadzor, ki je bil opravljen pri zadevnem nosilcu dejavnosti na področju krme in živil;

in

(c) metodo za izračun znižanja pristojbine.“

5 V skladu s Prilogo IV, oddelek B, k Uredbi št. 882/2004 sta minimalni stopnji za pristojbine ali dajatve, ki se uporabljata za proizvodnjo mleka, „1 EUR na 30 ton in potem 0,5 EUR na tono“.

6 V Prilogi VI k Uredbi št. 882/2004 je določeno, da so merila, ki jih je treba upoštevati pri izračunu pristojbin:

„1. Plače osebja, ki je vključeno v uradni nadzor.

2. Stroški za osebje, ki je vključeno v uradni nadzor, vključno z objekti in napravami, orodjem, opremo, usposabljanjem, potnimi in pripadajočimi stroški.

3. Stroški laboratorijskih preiskav in vzorčenja.“

Nacionalna ureditev

- 7 Člen 351(1) zakona o veterini (veterinaarkorralduse seadus, RT I 1999, 58, 608) v različici, ki je bila objavljena v RT I 2008, 30, 191, in je veljala v času dejanskega stanja v glavni stvari, določa:

„Pristojbina za veterinarski nadzor (v nadaljevanju: pristojbina za nadzor) je znesek, katerega višina je določena v tem zakonu in ki ga je treba – ob upoštevanju načel in ciljev, določenih v členih od 27 do 29 Uredbe [št. 882/2004] – plačati za izvajanje ukrepov veterinarskega nadzora živali in živalskih proizvodov, obravnavo zahtev in izdajo dokumentov. Pristojbino za nadzor je treba nakazati na poravnalni račun Veterinar-ja Toiduamet v okviru skupnega računa javnih sredstev finančnega ministrstva. Izdatki za dejavnosti veterinarskega nadzora obsegajo stroške pošiljanja inšpektorja za izvajanje nadzora na ladji-tovarni.“

- 8 Člen 353 zakona o veterini, ki ureja določitev pristojbine za nadzor in višino pristojbin za nadzor, določa:

„(1) Višina pristojbine za nadzor se izračuna na podlagi stroškov osebja in materialnih stroškov, ki nastanejo zaradi izvajanja ukrepov veterinarskega nadzora Veterinaar-ja Toiduamet nad živalmi in živalskimi proizvodi.

(2) Pristojbina za nadzor se za ukrepe veterinarskega nadzora, navedene v Uredbi [št. 882/2004], pobere tako:

[...]

3. pri predelavi mleka predelovalec plača pristojbino za nadzor za ukrepe veterinarskega nadzora glede na količino predelanega mleka;

[...]

(3) Za izvajanje ukrepov veterinarskega nadzora, določenih v odstavku 2, točke od 1 do 6, tega člena se pristojbina za nadzor pobere v skladu z minimalnimi stopnjami, določenimi v Prilogi IV, oddelek B, in Prilogi V, oddelek B, k Uredbi [št. 882/2004].

(4) Podjetniki, ki se ukvarjajo z živalmi in živalskimi proizvodi, razen tistih, katerih količina proizvodnje je majhna v smislu člena 26(3) zakona o živilih [toiduseadus], plačajo pristojbino za nadzor za določitev količine škodljivih snovi v živalih in živalskih proizvodih tako:

[...]

3. odkupovalci mleka – 35 centov na 1000 litrov mleka;

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 9 Veterinaar- ja Toiduamet je med februarjem 2008 in januarjem 2009 družbama Rakvere Piim in Maag izdala več odločb o naložitvi pristojbine za nadzor iz naslova proizvodnje mleka.

- 10 Družbi Rakvere Piim in Maag sta v utemeljitev tožb, ki sta jih vložili zoper te odločbe pri Tartu halduskohus (upravnem sodišču mesta Tartu), navedli, da so nacionalne določbe o pristojbini za nadzor med drugim v nasprotju z Uredbo št. 882/2004, ker naložene pristojbine presegaajo dejanske stroške nadzora.
- 11 Ker sta bili ti tožbi zavrjnjeni, sta družbi Rakvere Piim in Maag vložili pritožbo pri predložitvenem sodišču. Pred tem sodiščem navajata zlasti, da na podlagi nacionalne zakonodaje podjetnik, ki mu je bila vročena odločba o naložitvi pristojbine za nadzor, nima nobene možnosti, da preveri, ali navedena zakonodaja v zvezi z njim dejansko določa sprejetje odločbe o naložitvi pristojbine za opravljen nadzor in v znesku, ki se od njega zahteva. Poleg tega naj bi znesek te pristojbine izhajal iz uredbe Unije, ki naj se ne bi uporabljala neposredno in ki naj bi se lahko spremenila ne glede na voljo nacionalnega zakonodajalca. Kadar naj bi moral navedeni zakonodajalec stopnjo pristojbine za nadzor določiti sam na podlagi pooblastila za odločanje po prosti presoji, ki izhaja iz prava Unije, naj zgolj sklicevanje na tako imenovano „minimalno“ stopnjo iz Uredbe št. 882/2004 ne bi bilo v skladu z zahtevami estonske ustave.
- 12 Veterinaar- ja Toiduamet zlasti meni, da nacionalna zakonodaja ureja vse elemente pristojbine za nadzor; bodisi neposredno bodisi z napotitvijo na določbe Uredbe št. 882/2004. Elementi pristojbine za veterinarski nadzor naj bi bili določeni v zakonu in v Uredbi št. 882/2004 in naj tako njihova določitev ne bi bila prepuščena upravni praksi. Napotitve na uredbo Unije, ki jih vsebuje zakon, naj ne bi povzročile tega, da je zadevna zakonodaja v nasprotju z estonsko ustavo, saj naj bi bile uredbe Unije sestavni del nacionalnega pravnega reda.
- 13 Družba Maag je predložitvenemu sodišču 18. septembra 2009 sporočila, da je družba Rakvere Piim prenehala obstajati zaradi združitve med njo in to družbo. Tartu ringkonnakohus je z odločbo z dne 23. septembra 2009 družbi Maag dovolilo, da nadaljuje postopek namesto družbe Rakvere Piim.

14 Tartu ringkonnakohus se, kot je razvidno iz predložitvene odločbe, sprašuje, po eni strani, ali je veterinarski zakon kot izvedbeni ukrep v skladu z Uredbo št. 882/2004 in, po drugi strani, kolikšno polje proste presoje imajo nacionalni zakonodajalci pri izvajanju navedene uredbe. Poleg tega se sprašuje, ali so bile v obravnavani zadevi meje tega polja proste presoje spoštovane in ali se je nacionalni zakonodajalec lahko pravilno oprl na minimalne stopnje, določene v Uredbi št. 882/2004, čeprav so te višje od dejanskih stroškov nadzora.

15 V teh okoliščinah je Tartu Ringkonnakohus prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 27(4)(a) Uredbe [št. 882/2004] razlagati tako, da ne prepoveduje pobiranja pristojbin, ki ustrezajo minimalnim stopnjam iz Priloge IV, oddelek B, k tej uredbi, od podjetnika za dejavnosti iz Priloge IV, oddelek A, k tej uredbi, tudi če stroški, ki jih imajo pristojni organi v zvezi z izdatki iz Priloge VI k tej uredbi, ne dosežajo teh minimalnih stopenj?

2. Ali je država članica v okoliščinah, ki so navedene v prejšnjem vprašanju, za dejavnosti iz Priloge IV, oddelek A, k Uredbi [št. 882/2004] upravičena uvesti pristojbine, ki so nižje od minimalnih stopenj iz Priloge IV, oddelek B, k tej uredbi, če stroški, ki jih imajo pristojni organi v zvezi z izdatki iz Priloge VI k tej uredbi, ne dosežajo prej navedenih minimalnih stopenj, ne da bi bili izpolnjeni pogoji iz člena 27(6) te uredbe?“

Vprašnji za predhodno odločanje

- 16 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 27(3) in (4) Uredbe št. 882/2004 razlagati tako, da omogoča državi članici, da naloži, ne da bi ji bilo treba sprejeti izvedbeni ukrep na nacionalni ravni, pristojbine na podlagi minimalnih stopenj, določenih v Prilogi IV, oddelek B, k navedeni uredbi, čeprav so stroški, ki jih imajo pristojni organi v zvezi z inšpekcijami in sanitarnim nadzorom, ki so določeni v navedeni uredbi, nižji od teh stopenj, kadar pogoji za uporabo člena 27(6) te uredbe niso izpolnjeni.
- 17 Pri odgovarjanju na to vprašanje je treba opozoriti, da se določbe uredbe zaradi svoje narave in vloge v sistemu virov prava Unije v nacionalnih pravnih redih na splošno uporabljajo neposredno, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti izvedbene ukrepe (glej sodbi z dne 17. maja 1972 v zadevi Leonasio, 93/71, Recueil, str. 287, točka 5, in z dne 24. junija 2004 v zadevi Handlbauer, C-278/02, ZOdl., str. I-6171, točka 25).
- 18 Res je, da morajo države članice za izvajanje nekaterih določb uredb vseeno sprejeti izvedbene ukrepe (zgoraj navedena sodba Handlbauer, točka 26).
- 19 Zato je treba ugotoviti, ali člen 27(3) in (4) Uredbe št. 882/2004 in Priloga IV, oddelek B, k navedeni uredbi državam članicam glede določitve minimalnih stopenj iz teh določb dajeta pooblastilo za odločanje po prosti presoji ali pa od njih zahtevata sprejetje dodatnih izvedbenih ukrepov.

- 20 Glede tega je treba po eni strani ponoviti, da člen 27(3) Uredbe št. 882/2004 določa, da pristojbine, ki jih države članice naložijo na podlagi te uredbe, niso nižje od minimalnih stopenj, določenih med drugim v Prilogi IV, oddelek B, k navedeni uredbi.
- 21 Po drugi strani je treba ugotoviti, da so v Prilogi IV, oddelek B, k Uredbi št. 882/2004 določene minimalne stopnje za različne vrste živali, ki so tako natančne in popolne, da ni potrebno, da bi države članice sprejele kakršen koli dodaten izvedben ukrep.
- 22 Torej je tako določene minimalne stopnje treba šteti za najnižje možne stopnje, od katerih države članice načeloma ne smejo odstopiti.
- 23 To, da v skladu s členom 27(4)(a) Uredbe št. 882/2004 pristojbine, ki jih poberejo države članice, ne smejo biti višje od stroškov, ki jih nosijo odgovorni pristojni organi v zvezi z nadzorom, ne more omajati zgoraj navedene razlage, saj je navedeno določbo treba razumeti tako, da določa zgolj najvišjo možno stopnjo za nepavšalno določene pristojbine, ki jih države članice lahko poberejo.
- 24 Nasprotno, za pristojbine, ki se določijo v skladu s členom 27(4)(b) Uredbe št. 882/2004, torej na podlagi pavšalne stopnje, pa se ta najvišja možna stopnja ne uporablja.
- 25 Kar zadeva, na prvem mestu, pristojbine, katerih pavšalne stopnje se določijo na podlagi stroškov, ki jih imajo pristojni organi v danem obdobju, je treba namreč navesti,

da je znesek navedenih stroškov upoštevan že pri določitvi teh stopenj. Poleg tega, kot je Sodišče že razsodilo, je bistvo pavšalno določene pristojbine v tem, da v nekaterih primerih presega dejanske stroške ukrepov, ki naj se z njo financirajo, in da je v drugih primerih nižja od njih (sodba z dne 19. marca 2009 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-270/07, ZOdl., str. I-1983, točka 32).

- 26 Na drugem mestu, kar zadeva pristojbine, določene na podlagi minimalnih zneskov iz Priloge IV, oddelek B, k Uredbi št. 882/2004, je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije te zneske določil, ne da bi se kakor koli skliceval na stroške, ki jih pristojni organi dejansko imajo. Države članice torej teh stroškov načeloma ne morejo upoštevati, da bi navedene pristojbine na splošno zmanjšale na raven, nižjo od tiste, ki je določena v Prilogi IV, oddelek B, k Uredbi št. 882/2004.
- 27 Razlago, da države članice načeloma ne morejo na splošno in samovoljno ne upoštevati minimalnih stopenj iz Priloge IV, oddelek B, k Uredbi št. 882/2004, potrjuje to, da je celo izvrševanje možnosti, določene v členu 27(6) navedene uredbe – ki državam članicam omogoča, da za dano podjetje določijo pristojbino za uradni nadzor, ki je nižja od minimalnih stopenj iz navedene priloge – podvrženo nekaterim pogojem. Zato v položaju, kot je ta, ki ga opisuje predložitveno sodišče, člen 27(6) Uredbe št. 882/2004 državi članici ne omogoča, da določa zadevne pristojbine tako, da so nižje od minimalnih stopenj iz Priloge IV, oddelek B, k navedeni uredbi.
- 28 Člen 27(3) in (4) Uredbe št. 882/2004 in Priloga IV, oddelek B, k navedeni Uredbi torej državam članicam, kar zadeva določanje minimalnih stopenj iz teh določb, ne puščata nikakršnega polja proste presoje niti od njih ne zahtevata sprejetja izvedbenih ukrepov.

- ²⁹ Glede na zgoraj navedeno je na zastavljeni vprašanji treba odgovoriti, da je člen 27(3) in (4) Uredbe št. 882/2004 treba razlagati tako, da omogoča državi članici, da naloži, ne da bi ji bilo treba sprejeti izvedbeni ukrep na nacionalni ravni, pristojbine na podlagi minimalnih stopenj, določenih v Prilogi IV, oddelek B, k navedeni uredbi, čeprav so stroški, ki jih imajo pristojni organi v zvezi z inšpekcijami in sanitarnim nadzorom, ki so določeni v navedeni uredbi, nižji od teh stopenj, kadar pogoji za uporabo člena 27(6) te uredbe niso izpolnjeni.

Stroški

- ³⁰ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 27(3) in (4) Uredbe (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali je treba razlagati tako, da omogoča državi članici, da naloži, ne da bi ji bilo treba sprejeti izvedbeni ukrep na nacionalni ravni, pristojbine na podlagi minimalnih stopenj, določenih v Prilogi IV, oddelek B, k navedeni uredbi, čeprav

so stroški, ki jih imajo pristojni organi v zvezi z inšpekcijami in sanitarnim nadzorom, ki so določeni v navedeni uredbi, nižji od teh stopenj, kadar pogoji za uporabo člena 27(6) te uredbe niso izpolnjeni.

Podpisi