

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 7 juli 2011 *

I mål C-523/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tartu ringkonnakohus (Estland) genom beslut av den 6 november 2009, som inkom till domstolen den 15 december 2009, i målet

Rakvere Piim AS,

Maag Piimatööstus AS

mot

Veterinaar- ja Toiduamet, meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-J. Kasel (referent) samt domarna E. Levits och M. Safjan,

* Rättegångsspråk: estniska.

generaladvokat: P. Cruz Villalón,
justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Estlands regering, genom M. Linntam, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Marcoulli och B. Schima, båda i egenskap av ombud, biträdda av C. Ginter, avocat,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 27.3, 27.4a och 27.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, s. 1, rättelse i EUT L 191, s. 1, samt i EUT L 204, 2007, s. 29).

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Rakvere Piim AS (nedan kallat Rakvere) och Maag Piimatööstus AS (nedan kallat Maag), båda bolag enligt estnisk rätt, och Veterinaar- ja Toiduamet (myndighet för livsmedels- och veterinärfrågor) och avser beräkningen av avgifter för inspektion och kontroll av hygien vid mjölkproduktion.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- 3 I artikel 26 i förordning nr 882/2004 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll genom den finansieringsform som anses lämplig, exempelvis allmän beskattning, avgifter eller pålagor.”

- 4 I artikel 27.3, 27.4 och 27.6 i förordning nr 882/2004 föreskrivs följande:

”3. Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 4 och 6 skall de avgifter som uttagits för de särskilda verksamheter som anges i bilaga IV, avsnitt A och bilaga V, avsnitt A inte understiga den minimisats som anges i bilaga IV, avsnitt B och bilaga V, avsnitt B. När det gäller de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A får

medlemsstaterna dock under en övergångsperiod fram till den 1 januari 2008 fortsätta att använda de belopp som för närvarande tillämpas enligt direktiv 85/73/EEG.

Beloppen i bilaga IV, avsnitt B och i bilaga V, avsnitt B skall uppdateras minst vartannat år, i enlighet med förfarandet i artikel 62.3, i synnerhet för att beakta inflationen.

4. Avgifter som uttagits för offentlig kontroll i enlighet med punkt 1 eller 2:

a) får inte vara högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader i förhållande till de kriterier som anges i bilaga VI,

och

b) får fastställas som schablonbelopp på grundval av de kostnader som de behöriga myndigheterna haft under en bestämd tid eller, i tillämpliga fall, till de belopp som fastställs i bilaga IV, avsnitt B eller i bilaga V, avsnitt B.

...

6. När medlemsstaterna, med anledning av foder- och livsmedelsföretagens system för egenkontroll och spårning och graden av efterlevnad som konstateras vid offentlig kontroll av foder och livsmedel, eller verksamhet, väljer att genomföra offentlig

kontroll vid färre tillfällen eller för att beakta kriterierna i punkt 5 b–5 d, får de fastställa en lägre avgift för offentlig kontroll än minimibeloppet i punkt 4 b, förutsatt att den berörda medlemsstaten till kommissionen redovisar

- a) typ av livsmedel, foder eller verksamhet som avses,
 - b) kontroller som genomförts vid de berörda företagen,
- och
- c) metoden för att beräkna avgiftssänkningen.”

- 5 Enligt bilaga IV, avsnitt B till förordning nr 882/2004 är miniminivåerna för avgifter eller pålagor för mjölkproduktion ”1 euro per 30 ton och 0,5 euro per ton därefter”.
- 6 I bilaga VI till förordning nr 882/2004 anges de kriterier som ska beaktas vid beräkningen av avgifter enligt följande:

- ”1. Löner till den personal som medverkar i offentliga kontroller.
- 2. Kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, inklusive kostnader för utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader.
- 3. Kostnader för provtagning och laboratorieanalyser.”

Den nationella lagstiftningen

- 7 I 35 § första punkten i lag om veterinärväsendet (veterinaarkorralduse seadus) (RT I 1999, 58, 608), i den lydelse som publicerades i RT I 2008, 30, 191, och som var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet, föreskrivs följande:

”Avgiften för veterinärkontroll (nedan kallad kontrollavgiften) är en avgift som i enlighet med principerna och målen i artiklarna 27–29 i förordning [nr 882/2004] ska betalas för veterinärkontroll av djur och av produkter av animaliskt ursprung, behandling av ansökningar och utfärdande av dokument med ett belopp som har fastställts i denna lag. Kontrollavgiften ska betalas in till Veterinaar- ja Toidumets avräkningskonto som utgör en del av finansministeriets offentliga gruppkonto. I utgifterna för veterinärkontroll ingår kostnaderna för att skicka tjänstemän för att utföra kontroller på fartyg.”

- 8 I 35 § i lag om veterinärväsendet, i vilken regleras fastställande av kontrollavgiften och kontrollavgifternas storlek, föreskrivs följande:

”(1) Kontrollavgiftens storlek beräknas utifrån de kostnader som Veterinaar- ja Toidumet har för personal och material för att utföra veterinärkontroll av djur och av produkter av animaliskt ursprung.

(2) Kontrollavgiften tas ut enligt följande för de åtgärder för veterinärkontroll som anges i förordning [nr 882/2004]:

...

- 3) Vid behandling av mjölk betalar företaget avgiften för veterinärkontroll utifrån kvantiteten behandlad mjölk.

...

(3) För de åtgärder för veterinärkontroll som anges i andra stycket punkterna 1–6 tas kontrollavgiften ut i enlighet med de minimibelopp som anges i bilaga IV, avsnitt B och bilaga V, avsnitt B i förordning [nr 882/2004].

(4) Företag inom sektorn djur och produkter av animaliskt ursprung, med undantag av sådana företag med små produktionsmängder som avses i 26 § tredje stycket livsmedelslagen [toiduseadus], betalar en kontrollavgift enligt följande för fastställandet av halten skadliga ämnen hos djur och i produkter av animaliskt ursprung:

...

- 3) Inköpare av mjölk – 35 cent per 1 000 liter mjölk.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 9 Under perioden februari 2008–januari 2009 fattade Veterinaar- ja Toiduamet flera beslut om krav på betalning av avgifter för kontroll av mjölkproduktionen hos Rakvere och Maag.

- 10 Till stöd för de respektive talan som väcktes av Rakvere och Maag mot dessa beslut vid Tartu halduskohus (förvaltningsdomstolen i Tartu) gjorde dessa bolag gällande att de nationella bestämmelserna om kontrollavgifter stred mot bland annat förordning nr 882/2004, eftersom avgifterna var högre än de faktiska kostnaderna för kontrollerna.
- 11 Eftersom respektive talan i de mål som väckts av Rakvere och Maag ogillades överklagade de till den hänskjutande domstolen. Här gjorde de gällande att enligt nationell rätt har ett företag som mottar ett krav på betalning av en kontrollavgift inte någon som helst möjlighet att kontrollera om det i denna lagstiftning föreskrivs att det fattas ett beslut med avseende på företaget om krav på betalning av en avgift för de kontroller som faktiskt genomförts hos företaget och huruvida de motsvarar det krävda beloppet. Dessutom tillkommer den omständigheten att avgiftens storlek följer av en unionsförordning som inte är omedelbart tillämplig och som kan ändras utan hänsyn till den nationella lagstiftaren. Om den nationella lagstiftaren själv skulle fastställa kontrollavgiftens storlek med stöd av det utrymme för skönsmässig bedömning som följer av unionsrätten skulle en enkel hänvisning till de ”minimibelopp” som föreskrivs i förordning nr 882/2004 inte vara förenliga med de krav som ställs i den estniska grundlagen.
- 12 Veterinaar- ja Toiduamet har bland annat hävdat att samtliga delar av kontrollavgiften anges i den nationella lagstiftningen, antingen direkt eller med hänvisning till bestämmelserna i förordning nr 882/2004. Samtliga delar av kontrollavgiften fastställs i lag och i förordning nr 882/2004 och omfattas inte i någon del av administrativ praxis. Hänvisningarna i lagen till unionsförordningen medför inte att den berörda lagstiftningen strider mot den estniska grundlagen, eftersom unionsförordningar är en integrerad del av den nationella rättsordningen.
- 13 Den 18 september 2009 informerade Maag den hänskjutande domstolen om att Rakvere hade upphört till följd av en fusion mellan Maag och detta bolag. Genom beslut av den 23 september 2009 godtog Tartu ringkonnakohus att Maag inträdde i rättegången i stället för Rakvere.

14 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande har Tartu ringkonnakohus ifrågasatt dels om lagen om veterinärväsendet i egenskap av tillämpningsföreskrifter är förenlig med förordning nr 882/2004, dels räckvidden av det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer nationella lagstiftare vid tillämpningen av denna förordning. Den hänskjutande domstolen har för övrigt frågat sig om gränserna för detta skön har respekterats i förevarande fall, och om den nationella lagstiftaren med rätta har kunnat lägga minimibeloppen i förordning nr 882/2004 till grund för lagstiftningen, trots att dessa var högre än de faktiska kostnaderna för kontrollerna.

15 Tartu Ringkonnakohus beslutade därför att förklara målet vilande och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen med begäran om förhandsavgörande:

”1) Ska artikel 27.4 a i förordning [nr 882/2004] tolkas så, att det enligt förordningen inte är förbjudet att för de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A till förordningen ta ut en avgift av företag vilken motsvarar de minimiavgifter som fastställs i bilaga IV, avsnitt B också när de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader i förhållande till de kriterier som fastställs i bilaga VI till förordningen är lägre än dessa minimibelopp?

2) Har en medlemsstat under de förutsättningar som anges i ovanstående fråga rätt att för de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A till förordningen fastställa avgifter som är lägre än de minimiavgifter som anges i bilaga IV, avsnitt B till förordningen, när de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader i förhållande till de kriterier som fastställs i bilaga VI till förordningen är lägre än dessa minimibelopp, utan att villkoren i artikel 27.6 i förordningen är uppfyllda?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 16 Med sina två frågor, som ska behandlas gemensamt, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 27.3 och 27.4 i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att en medlemsstat har möjlighet att, utan att anta en nationell tillämpningsföreskrift, ta ut avgifter som motsvarar de minimiavgifter som fastställs i bilaga IV, avsnitt B, trots att den ansvariga behöriga myndighetens kostnader för inspektioner och kontroller av hygien enligt förordningen är lägre än dessa minimiavgifter, när de villkor som anges i artikel 27.6 i förordningen inte är uppfyllda.
- 17 Domstolen erinrar i detta hänseende om att bestämmelserna i en förordning i allmänhet har omedelbara verkningar i de nationella rättsordningarna på grund av sin beskaffenhet och sin funktion i unionens rättskällesystem, utan att det krävs att de nationella myndigheterna antar tillämpningsföreskrifter (se dom av den 17 maj 1972 i mål 93/71, *Leonesio*, REG 1972, s. 287, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 2, s. 1, och av den 24 juni 2004 i mål C-278/02, *Handlbauer*, REG 2004, s. I-6171, punkt 25).
- 18 I fråga om vissa av bestämmelserna kan det emellertid erfordras att medlemsstaterna antar tillämpningsföreskrifter för att genomföra dessa (domen i det ovannämnda målet *Handlbauer*, punkt 26).
- 19 Det ska således fastställas huruvida artikel 27.3 och 27.4 i förordning nr 882/2004 och bilaga IV, avsnitt B till denna förordning lämnar medlemsstaterna – vad beträffar fastställandet av de minimiavgifter som anges i dessa bestämmelser – ett utrymme för skönsmässig bedömning eller om de ska anta ytterligare tillämpningsföreskrifter.

- 20 Domstolen erinrar härvidlag om att det i artikel 27.3 i förordning nr 882/2004 föreskrivs att de avgifter som medlemsstaterna tar ut enligt förordningen inte får vara lägre än de minimiavgifter som bland annat fastställs i bilaga IV, avsnitt B till förordningen.
- 21 Domstolen erinrar även om att i förordningen, i bilaga IV, avsnitt B, anges de minimiavgifter som ska tillämpas för olika djurarter, avgifter som med beaktande av deras precisa och fullständiga karaktär medför att det inte är nödvändigt att medlemsstaterna antar ytterligare tillämpningsföreskrifter.
- 22 Härav följer att dessa minimiavgifter ska beaktas som lägsta avgifter, från vilka medlemsstaterna i princip inte kan avvika.
- 23 Den omständigheten att de avgifter som medlemsstaterna tar ut enligt artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004 inte får vara högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader för kontrollerna påverkar inte denna tolkning, såtillvida som denna bestämmelse ska förstås så, att den fastställer ett högsta belopp enbart för de icke schablonmässiga avgifter som medlemsstaterna har möjlighet att ta ut.
- 24 Vad däremot beträffar de avgifter som fastställs enligt artikel 27.4 b i förordning nr 882/2004, det vill säga på grundval av ett schablonbelopp, kan detta högsta belopp inte tillämpas.
- 25 Vad för det första beträffar avgifter vilkas schablonmässiga belopp fastställs på grundval av de behöriga myndigheternas kostnader under en viss period erinrar domstolen

om att dessa kostnader redan har beaktats vid fastställandet av dessa belopp. Domstolen har dessutom redan funnit att det är själva kärnegenskapen hos en schablonmässig avgift att den i vissa fall är högre än den faktiska kostnaden för de åtgärder som den ska finansiera och att den i andra fall är lägre än dessa kostnader (dom av den 19 mars 2009 i mål C-270/07, kommissionen mot Tyskland, REG 2009, s. I-1983, punkt 32).

- 26 Vad för det andra beträffar de avgifter som har fastställts till de minimibelopp som följer av bilaga IV, avsnitt B till förordning nr 882/2004 erinrar domstolen om att unionslagstiftaren har fastställt dessa belopp utan någon som helst hänvisning till de behöriga myndigheternas faktiska kostnader. Dessa kostnader kan således i princip inte beaktas av medlemsstaterna för att generellt sänka dessa avgifter till en lägre nivå än den som anges i bilaga IV, avsnitt B till förordning nr 882/2004.
- 27 Tolkningen att medlemsstaterna i princip inte har möjlighet att generellt och skönsmässigt avvika från de minimibelopp som följer av bilaga IV, avsnitt B till förordning nr 882/2004 styrks av den omständigheten att utnyttjandet i sig av den möjlighet som föreskrivs i artikel 27.6 i förordningen enligt vilken medlemsstaterna får fastställa avgiften för offentlig kontroll för ett visst företag till ett belopp som är lägre än de minimibelopp som anges i bilagan, underkastas vissa villkor. I en situation sådan som den som beskrivits av den hänskjutande domstolen möjliggör således inte artikel 27.6 i förordning nr 882/2004 att en medlemsstat kan fastställa de berörda avgifterna till ett belopp som är lägre än de minimibelopp som anges i bilaga IV, avsnitt B till förordningen.
- 28 Härav följer att det inte i artikel 27.3 och 27.4 i förordning nr 882/2004 och i bilaga IV, avsnitt B till denna förordning, vad beträffar fastställande av de minimibelopp som anges i dessa bestämmelser, ges något utrymme för skönsmässig bedömning till medlemsstaterna, och dessa ska inte heller anta några tillämpningsföreskrifter.

- 29 Med beaktande av samtliga ovannämnda omständigheter ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 27.3 och 27.4 i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att en medlemsstat, utan att anta någon nationell tillämningsföreskrift, får ta ut avgifter som motsvarar de minimibelopp som framgår av bilaga IV, avsnitt B till denna förordning, trots att de behöriga myndigheternas kostnader för den inspektion och kontroll av hygien som föreskrivs i förordningen är lägre än dessa minimibelopp, när de villkor som fastställts för att tillämpa artikel 27.6 i förordningen inte är uppfyllda.

Rättegångskostnader

- 30 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 27.3 och 27.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen och bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd ska tolkas så, att en medlemsstat, utan att anta någon nationell tillämpningsföreskrift, får ta ut avgifter som motsvarar de minimibelopp som framgår av bilaga IV, avsnitt B till förordningen, trots att de

behöriga myndigheternas kostnader för den inspektion och kontroll av hygien som föreskrivs i förordningen är lägre än dessa minimibelopp, när de villkor som fastställts för att tillämpa artikel 27.6 i förordningen inte är uppfyllda.

Underskrifter