DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. juli 2011 *

I sag C-523/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tartu ringkonnakohus (Estland) ved afgørelse af 6. november 2009, indgået til Domstolen den 15. december 2009, i sagen:

Rakvere Piim AS,

Maag Piimatööstus AS

mod

Veterinaar- ja Toiduamet,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-J. Kasel (refererende dommer), og dommerne E. Levits og M. Safjan,

* Processprog: estisk.

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

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den estiske regering ved M. Linntam, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved A. Marcoulli og B. Schima, som befuldmægtigede, bistået af avocat C. Ginter,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 27, stk. 3, stk. 4, litra a), og stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes (EUT L 165, s. 1, og berigtigelse EUT L 191, s. 1, samt EUT 2007 L 204, s. 29).

2 Anmodningen er rejst under en sag mellem Rakvere Piim AS (herefter »Rakvere Piim«) og Maag Piimatööstus AS (herefter »Maag«), estiske selskaber, på den ene side, og Veterinaar- ja Toiduamet (levnedsmiddel- og veterinærkontor), på den anden side, vedrørende beregningen af afgifter i forbindelse med sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af mælkeproduktion.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 Artikel 26 i forordning nr. 882/2004 bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol; disse midler kan tilvejebringes fra kilder, som medlemsstaterne skønner passende, herunder almindelig beskatning eller indførelse af gebyrer eller afgifter.«

4 Artikel 27, stk. 3, 4 og 6, i forordning nr. 882/2004 bestemmer:

»3. Med forbehold af stk. 4 og 6 må de opkrævede gebyrer i forbindelse med de specifikke aktiviteter, der er nævnt i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, ikke være lavere end de i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, nævnte [minimumstakster].

Medlemsstaterne kan imidlertid for så vidt angår de i bilag IV, afdeling A, omhandlede aktiviteter i en overgangsperiode indtil den 1. januar 2008 fortsætte med at bruge de takster, der anvendes for øjeblikket i henhold til direktiv 85/73/EØF.

Taksterne i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, ajourføres mindst hvert andet år efter proceduren i artikel 62, stk. 3, navnlig med henblik på at tage højde for inflation.

4. Gebyrer, der opkræves med henblik på offentlig kontrol i henhold til stk. 1 og 2:

a) må ikke være højere end de udgifter, der afholdes af den ansvarlige kompetente myndighed efter de i bilag VI nævnte beregningskriterier, og

b) kan fastsættes som et fast beløb på grundlag af de kompetente myndigheders omkostninger i en given periode, eller i givet fald som de beløb, der er fastsat i bilag IV, afdeling B, eller i bilag V, afdeling B.

[...]

6. Når den offentlige kontrol i betragtning af egenkontrol og sporingssystemer, der anvendes af foderstof- eller fødevarevirksomheden, såvel som den grad af regelefterkommelse, der er konstateret i forbindelse den offentlige kontrol, for en bestemt type fødevarer, foderstoffer eller aktiviteter foretages med formindsket hyppighed

eller tager hensyn til de kriterier, der er nævnt i stk. 5, litra b)-d), kan medlemsstaterne fastsætte gebyret for offentlig kontrol til et beløb, der er mindre end det i stk. 4, litra b), nævnte, forudsat at den berørte medlemsstat sender Kommissionen en rapport, hvori specificeres

a) den pågældende type foderstoffer, fødevarer eller aktiviteter

b) den kontrol, der er foretaget i den pågældende fødevare- og foderstofvirksomhed, og

c) metoden til beregning af bidragets nedsættelse.«

5 I overensstemmelse med bilag IV, afdeling B, til forordning nr. 882/2004 er de minimumsgebyrer eller -afgifter, som skal anvendes ved mælkeproduktion, fastsat til »1 EUR pr. 30 tons og 0,5 EUR pr. ton over 30 tons«.

6 Bilag VI til forordning nr. 882/2004 fastsætter, at de kriterier, der skal lægges til grund for beregningen af gebyrer, er følgende:

»1. lønninger til personale, der udfører offentlig kontrol

2. personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol, herunder lokaler, redskaber, udstyr, efteruddannelse, rejser og andre udgifter i forbindelse hermed

3. udgifter til laboratorieanalyser og prøveudtagninger«.

Nationale bestemmelser

7 § 35, stk. 1, i veterinærloven (veterinaarkorralduse seadus, RT I 1999, 58, 608), i den affattelse, der er offentliggjort i RT I 2008, 30, 191, som finder anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, har følgende ordlyd:

»Veterinærkontrolgebyrets størrelse (herefter »kontrolgebyret«) følger af de principper og formål, der fremgår af artikel 27-29 i [forordning nr. 882/2004]; det skal betales med de beløb, der er fastsat i loven, for udførelse af veterinærkontrol med dyr og animalske produkter, behandling af begæringer herom og udstedelse af dokumenter. Kontrolgebyret skal indbetales til Veterinaar- ja Toiduamets afregningskonto under den statslige fælleskonto for finansministeriet. Udgifter i forbindelse med veterinærkontrolvirksomhed omfatter udgifter i forbindelse med udsendelse af en kontrolembedsmand til udførelse af kontroller på et fabriksskib.«

8 § 35, stk. 3, i veterinærloven, som vedrører fastsættelsen af kontrolgebyret og størrelsen heraf, bestemmer:

»1. Kontrolgebyrets størrelse beregnes på grundlag de omkostninger til personale og materialer, som Veterinaar- ja Toiduamet har i forbindelse med foretagelse af veterinærkontroller af dyr og animalske produkter.

2. Kontrolgebyret opkræves for de veterinærkontrolaktiviteter, der er nævnt i [...] forordning [...] nr. 882/2004:

[...]

3) Ved forarbejdning af mælk betaler forarbejdningsvirksomheden kontrolgebyr for veterinærkontrollen i overensstemmelse med den forarbejdede mælkemængde

[...]

3. For de i stk. 2, nr. 1)-6), nævnte veterinærkontrolaktiviteter opkræves et kontrolgebyr i overensstemmelse med de i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, til [...] forordning [...] nr. 882/2004 nævnte minimumstakster.

4. Virksomheder inden for området husdyr og animalske produkter, bortset fra virksomheder med ringe produktionsmængder som omhandlet i § 26, stk. 3, i loven om levnedsmidler [toiduseadus], betaler et kontrolgebyr for konstatering af indholdet af forurenende stoffer i husdyr og animalske produkter således:

[...]

3) opkøbere af mælk — 0,35 EUR pr. 1 000 l mælk

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 I perioden fra februar 2008 til januar 2009 traf Veterinaar- ja Toiduamet flere afgørelser om opkrævning af kontrolgebyrer i forbindelse med mælkeproduktion hos Rakvere Piim og Maag.

10 Til støtte for sager anlagt af Rakvere Piim og Maag til prøvelse af disse afgørelser ved Tartu halduskohus (forvaltningsdomstol i Tartu) gjorde disse selskaber gældende, at de nationale bestemmelser vedrørende kontrolgebyrer var i strid med bl.a. forordning nr. 882/2004, idet de opkrævede gebyrer overstiger de faktiske omkostninger ved kontrollerne.

11 Rakvere Piim og Maag fik ikke medhold og iværksatte appel ved den forelæggende ret. Ved denne ret gjorde de gældende, at i henhold til den nationale lovgivning har en virksomhed, der modtager en afgørelse om opkrævning af et kontrolgebyr, ikke nogen som helst mulighed for at efterprøve, om denne lovgivning foreskriver, at der træffes en afgørelse vedrørende den pågældende om opkrævning af et gebyr for de kontroller, der faktisk er blevet foretaget hos den pågældende, og gebyrernes størrelse. Hertil kommer, at gebyrets størrelse følger af en EU-forordning, som ikke er umiddelbart anvendelig, og som kan ændres uafhængigt af den nationale lovgivers vilje. Såfremt lovgiver selv skulle fastsætte kontrolgebyrets størrelse på grundlag af en skønsbeføjelse, som følger af EU-retten, ville en simpel henvisning til de såkaldte »minimumstakster« i forordning nr. 882/2004 ikke være forenelig med kravene i den estiske forfatning.

12 Veterinaar- ja Toiduamet har særligt gjort gældende, at den nationale lovgivning fastsætter alle elementer i kontrolgebyret enten direkte eller ved henvisning til bestemmelserne i forordning nr. 882/2004. Alle elementer i kontrolgebyret er fastsat ved lov og ved forordning nr. 882/2004, idet ingen forhold falder inden for den administrative praksis. Henvisningerne i loven til EU-forordningen har ikke den virkning, at den omhandlede lovgivning er i strid med den estiske forfatning, idet EU-forordningerne er en integrerende del af den nationale retsorden.

13 Den 18. september 2009 gjorde Maag den forelæggende ret opmærksom på, at Rakvere Piim ikke fandtes mere som følge af en fusion mellem Maag og dette selskab. Ved afgørelse af 23. september 2009 gav Tartu ringkonnakohus Maag tilladelse til at fortsætte proceduren i stedet for Rakvere Piim.

14 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har Tartu ringkonnakohus rejst problemet, dels om veterinærloven som gennemførelsesforanstaltning er i overensstemmelse med forordning nr. 882/2004, dels om rækkevidden af den skønsmargin, som de nationale lovgivere råder over ved anvendelsen af denne forordning. Retten har endvidere rejst spørgsmålet, om grænserne for dette skøn er overholdt i det foreliggende tilfælde, og om den nationale lovgiver med rette kunne lægge minimumstaksterne i forordning nr. 882/2004 til grund, skønt disse oversteg de faktiske omkostninger ved kontrollerne.

15 På denne baggrund har Tartu ringkonnakohus besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 27, stk. 4, litra a), i [forordning nr. 882/2004] fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at der hos en virksomhed opkræves et gebyr for de aktiviteter, der er omhandlet i forordningens bilag IV, afdeling A, svarende til de minimumstakster, der fremgår af forordningens bilag IV, afdeling B, når de udgifter, der afholdes af den ansvarlige kompetente myndighed efter de i bilag VI nævnte beregningskriterier, er lavere end disse minimumstakster?

2) Kan en medlemsstat under de i det foregående spørgsmål anførte betingelser fastsætte gebyrer for de aktiviteter, der er nævnt i [...] bilag IV, afdeling A, [til forordning nr. 882/2004], som er lavere end de minimumstakster, der er fastsat i forordningens bilag IV, afdeling B, når de udgifter, der afholdes af den ansvarlige kompetente myndighed efter de i bilag VI nævnte beregningskriterier, er lavere end disse minimumstakster, uden at de i forordningens artikel 27, stk. 6, nævnte betingelser er opfyldt?«

Om de præjudicielle spørgsmål

16 Med disse to spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 27, stk. 3 og 4, i forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at den giver en medlemsstat mulighed for, uden at skulle vedtage en national gennemførelsesforanstaltning, at opkræve gebyrer svarende til de minimumstakster, der fremgår af bilag IV, afdeling B, til denne forordning, skønt de udgifter, der afholdes af de kompetente myndigheder i forbindelse med sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol i henhold til forordningen, er lavere end disse minimumstakster, når de betingelser, der er fastsat for anvendelse af samme forordnings artikel 27, stk. 6, ikke er opfyldt.

17 I forbindelse med besvarelsen af dette spørgsmål bemærkes, at en forordnings karakter og funktion i det EU-retlige retskildesystem betyder, at dens bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger (jf. dom af 17.5.1972, sag 93/71, Leonesio, Sml. 1972, s. 77, org.ref.: Rec. s. 287, præmis 5, og af 24.6.2004, sag C-278/02, Handlbauer, Sml. I, s. 6171, præmis 25).

18 Visse forordningsbestemmelser kræver dog for at kunne blive gennemført gennemførelsesforanstaltninger i medlemsstaterne (Handlbauer-dommen, præmis 26).

19 Det skal således afgøres, om artikel 27, stk. 3 og 4, i forordning nr. 882/2004 og bilag IV, afdeling B, til denne forordning for så vidt angår fastsættelsen af de i denne bestemmelse omhandlede minimumstakster overlader en skønsmargin til medlemsstaterne, eller om de skal vedtage yderligere gennemførelsesforanstaltninger.

20 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 fastsætter, at de gebyrer, som medlemsstaterne opkræver i henhold til forordningen, ikke må være lavere end de særligt i forordningens bilag IV, afdeling B, nævnte minimumstakster.

21 Det bemærkes for det andet, at forordning nr. 882/2004 i bilag IV, afdeling B, fastsætter de minimumstakster, som skal finde anvendelse på forskellige dyrearter, som, henset til deres præcise og fuldstændige karakter, ikke nødvendiggør vedtagelsen af nogen yderligere gennemførelsesforanstaltning fra medlemsstaternes side.

22 Det følger heraf, at de således fastsatte minimumstakster skal betragtes som de laveste takster, som medlemsstaterne i princippet ikke frit kan fravige.

23 Den omstændighed, at de gebyrer, som opkræves af medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 27, stk. 4, litra a), i forordning nr. 882/2004, ikke må være højere end de udgifter, der afholdes af de ansvarlige kompetente myndigheder i forbindelse med kontrollerne, kan ikke rejse tvivl ved ovenstående fortolkning, for så vidt som den pågældende bestemmelse skal forstås således, at den alene fastsætter grænseværdien for de gebyrer, som ikke er faste, som medlemsstaterne har mulighed for at opkræve.

24 Hvad derimod angår de gebyrer, som er fastsat i overensstemmelse med artikel 27, stk. 4, litra b), i forordning nr. 882/2004, dvs. på grundlag af en fast takst, kan denne grænseværdi ikke finde anvendelse.

25 Hvad for det første angår gebyrer, hvis faste takst fastsættes på grundlag af de kompetente myndigheders omkostninger i en given periode, bemærkes, at størrelsen af

disse omkostninger allerede er taget i betragtning ved fastsættelsen af disse takster. Som Domstolen endvidere har fastslået, er det netop selve kernen i en fast afgift, at den i bestemte tilfælde overstiger de faktiske udgifter, der er forbundet med de foranstaltninger, som den skal finansiere, og at den i andre tilfælde er lavere end disse udgifter (dom af 19.3.2009, sag C-270/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1983, præmis 32).

26 Hvad for det andet angår de gebyrer, som er fastsat til de minimumsbeløb, der følger af bilag IV, afdeling B, til forordning nr. 882/2004, bemærkes, at EU-lovgiver har fastsat størrelsen heraf uden på nogen måde at henvise til de udgifter, som faktisk er afholdt af de kompetente myndigheder. Disse omkostninger kan således i princippet ikke tages i betragtning af medlemsstaterne for generelt at nedsætte disse gebyrer til et lavere niveau end det, der følger af bilag IV, afdeling B, til forordning nr. 882/2004.

27 Den fortolkning, hvorefter medlemsstaterne i princippet ikke har mulighed for generelt og skønsmæssigt at fravige de minimumstakster, som følger af bilag IV, afdeling B, til forordning nr. 882/2004, bekræftes ved den omstændighed, at selv udnyttelsen af den mulighed, der følger af forordningens artikel 27, stk. 6, hvorefter medlemsstaterne for en bestemt virksomhed kan fastsætte gebyret for offentlig kontrol til et beløb, der er mindre end de i bilaget omhandlede minimumstakster, er underlagt visse betingelser. I en situation som den, der er beskrevet af den forelæggende ret, giver artikel 27, stk. 6, i forordning nr. 882/2004 således ikke en medlemsstat mulighed for at fastsætte de omhandlede gebyrer til et niveau, der er lavere end de minimumstakster, der følger af bilag IV, afdeling B, til forordningen.

28 Det følger heraf, at artikel 27, stk. 3 og 4, i forordning nr. 882/2004 og bilag IV, afdeling B, til denne forordning for så vidt angår fastsættelsen af de i disse bestemmelser omhandlede minimumstakster ikke overlader en skønsmargin til medlemsstaterne, som heller ikke skal træffe gennemførelsesforanstaltninger.

29 Henset til samtlige ovennævnte bemærkninger, skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 27, stk. 3 og 4, i forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at den giver en medlemsstat mulighed for, uden at skulle vedtage en national gennemførelsesforanstaltning, at opkræve gebyrer svarende til de minimumstakster, der fremgår af bilag IV, afdeling B, til denne forordning, skønt de udgifter, der afholdes af de kompetente myndigheder i forbindelse med sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol i henhold til forordningen, er lavere end disse minimumstakster, når de betingelser, der er fastsat for anvendelse af samme forordnings artikel 27, stk. 6, ikke er opfyldt.

Sagens omkostninger

30 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 27, stk. 3 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes, skal fortolkes således, at den giver en medlemsstat mulighed for, uden at skulle vedtage en national gennemførelsesforanstaltning, at opkræve gebyrer svarende til de minimumstakster, der fremgår af bilag IV, afdeling B, til denne forordning, skønt de udgifter, der afholdes af de kompetente myndigheder i forbindelse med sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol

i henhold til forordningen, er lavere end disse minimumstakster, når de betingelser, der er fastsat for anvendelse af samme forordnings artikel 27, stk. 6, ikke er opfyldt.

Underskrifter