UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

7 päivänä heinäkuuta 2011 *

Asiassa C-523/09,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tartu ringkonnakohus (Viro) on esittänyt 6.11.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.12.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Rakvere Piim AS ja

Maag Piimatööstus AS

vastaan

Veterinaar- ja Toiduamet,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-J. Kasel (esittelevä tuomari) sekä tuomarit E. Levits ja M. Safjan,

* Oikeudenkäyntikieli: viro.

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,
kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Viron hallitus, asiamiehenään M. Linntam,

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. Marcoulli ja B. Schima, avustajanaan avocat C. Ginter,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 (EUVL L 165, s. 1, sekä oikaisut EUVL L 191, s. 1 ja EUVL 2007, L 204, s. 29) 27 artiklan 3 kohdan, 4 kohdan a alakohdan ja 6 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Viron oikeuden mukaan perustetut yhtiöt Rakvere Piim AS (jäljempänä Rakvere Piim) ja Maag Piimatööstus AS (jäljempänä Maag) ja toisaalta Veterinaar- ja Toiduamet (eläinlääkintä- ja elintarvikevirasto) ja joka koskee maidontuotannon alalla suoritettavista terveystarkastuksista ja -valvonnasta perittävien maksujen laskentaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Asetuksen N:o 882/2004 26 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava riittävistä rahoitusresursseista tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien hankkimiseksi virallista valvontaa varten millä tahansa asianmukaiseksi katsomallaan tavalla, myös maksuilla.”

4 Asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 3, 4 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa mainittujen erityistoimien osalta perityt maksut eivät saa olla alhaisempia kuin liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa määritetyt vähimmäismaksut, tämän kuitenkaan rajoittamatta 4 ja 6 kohdan soveltamista. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin

liitteessä IV olevassa A jaksossa tarkoitettujen toimien osalta käyttää 1 päivänä tammikuuta 2008 saakka kestävän siirtymäkauden ajan edelleen direktiivin 85/73/ETY nojalla nykyisin sovellettavia maksuja.

Liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa tarkoitetut maksut on saatettava ajan tasalle vähintään kahden vuoden välein 62 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen, erityisesti inflaation huomioon ottamiseksi.

4. Edellä olevan 1 ja 2 kohdan mukaisesti virallista valvontaa varten perittävät maksut:

a) eivät saa ylittää toimivaltaisille vastuuviranomaisille aiheutuvia kustannuksia liitteessä VI lueteltujen seikkojen osalta;

ja

b) voidaan vahvistaa kiinteämääräisiksi toimivaltaisille viranomaisille tietyllä ajanjaksolla aiheutuvien kustannusten perusteella tai tarvittaessa liitteessä IV olevassa B jaksossa tai liitteessä V olevassa B jaksossa vahvistetuiksi määriksi.

– –

6. Jos elintarvike- tai rehuyrityksen käyttämät omavalvontaa ja jäljittämistä koskevat järjestelmät sekä virallisia valvontatoimia toteutettaessa todetun noudattamisen taso huomioon ottaen tietyntyyppisen elintarvikkeen, rehun tai toiminnan osalta virallista valvontaa suoritetaan tavanomaista harvemmin, tai ottaakseen huomioon edellä 5 kohdan b–d alakohdassa mainitut perusteet, jäsenvaltiot voivat määrittää virallisen

valvonnan maksuosuuden 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja vähimmäismääriä pienemmäksi, edellyttäen, että asianomainen jäsenvaltio toimittaa komissiolle selvityksen, jossa esitetään:

a) kyseinen rehu-, elintarvike- tai toimintatyyppi;

b) kyseisessä rehu- tai elintarvikeyrityksessä suoritetut valvontatoimet;

ja

c) menetelmä, jolla maksun alennus on laskettu."

5 Asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevan B jakson mukaan maidontuotantoon sovellettavat vähimmäismaksut ovat "1 euro 30 tonnilta ja sen jälkeen 0,5 euroa tonnilta".

6 Asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI säädetään, että maksujen laskemisessa huomioon otettavat perusteet ovat seuraavat:

"1. Viralliseen valvontaan osallistuvan henkilöstön palkat.

2. Viralliseen valvontaan osallistuvan henkilöstön kulut, mukaan lukien tiloista, välineistä, laitteista ja koulutuksesta aiheutuvat kulut sekä matkakulut niihin liittyvine kuluineen.

3. Laboratorioanalyysi- ja näytteenottokulut."

Kansallinen säännöstö

7 Eläinlääkinnällisestä toiminnasta annetun lain (veterinaarkorralduse seadus; RT I 1999, 58, 608) – jota sovelletaan pääasian tosiseikkoihin sellaisena kuin se on julkaistu RT:ssä I 2008, 30, 191 – 35 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Eläinlääkinnällisestä valvonnasta perittävä maksu (jäljempänä valvontamaksu) on maksu, joka peritään – – asetuksen (EY) [N:o 882/2004] 27–29 artiklassa säädetyt periaatteet ja tavoitteet huomioon ottaen tässä laissa säädetyn suuruisena eläimiin ja eläimistä saatuihin tuotteisiin kohdistuvien eläinlääkinnällisten valvontatoimenpiteiden toteuttamisen, asiaa koskevien hakemusten käsittelyn ja asiakirjojen laatimisen perusteella. Valvontamaksu suoritetaan valtiovarainministeriön valtionkassan yhteisötileihin kuuluvalle eläinlääkintä- ja elintarvikeviraston tilille. Eläinlääkinnälliseen valvontaan liittyvistä toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin kuuluvat ne kustannukset, joita aiheutuu siitä, että valvontaviranomainen lähetetään toteuttamaan kyseisiä toimenpiteitä tiettyyn yritykseen.”

8 Eläinlääkinnällisestä toiminnasta annetun lain 353 § koskee valvontamaksun vahvistamista ja niiden suuruuden määrittämistä, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1) Valvontamaksun suuruuden määräytymisen perusteena ovat ne henkilöstö- ja materiaalikustannukset, joita eläinlääkintä- ja elintarvikeviranomaiselle aiheutuu eläimiin ja eläimistä saatuihin tuotteisiin kohdistuvien eläinlääkinnällistä valvontaa koskevien toimenpiteiden toteuttamisesta.

2) Valvontamaksu peritään – – asetuksessa [N:o 882/2004] lueteltujen eläinlääkinnällistä valvontaa koskevien toimenpiteiden toteuttamisesta seuraavasti:

– –

3. kun kyse on maidontuotannosta, tuottaja maksaa eläinlääkinnällistä valvontaa koskeviin toimenpiteisiin liittyvän valvontamaksun tuotetun maidon määrän perusteella;

– –

3) Tämän pykälän 2 momentin 1–6 kohdassa lueteltujen eläinlääkinnällistä valvontaa koskevien toimenpiteiden toteuttamisesta peritään valvontamaksu niiden vähimmäismäärien mukaisesti, jotka vahvistetaan asetuksen [N:o 882/2004] liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa.

4) Eläinten ja eläimistä saatujen tuotteiden alalla toimivat tuottajat, pois lukien sellaiset tuottajat, jotka elintarvikelain [toiduseadus] 26 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla tuottavat vähäisiä tuotemääriä, maksavat valvontamaksua eläimiin ja eläimistä saatuihin tuotteisiin sisältyvien haitallisten aineiden määrittämisestä seuraavasti:

– –

3. maidon tukkuostaja – 35 senttiä 1 000:ta maitolitraa kohti;

– –."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Veterinaar- ja Toiduamet teki vuoden 2008 helmikuun ja vuoden 2009 tammikuun välisenä aikana Rakvere Piimin ja Maagin osalta useita päätöksiä, jotka koskivat maidontuotannon perusteella suoritettavasta valvonnasta maksettavien maksujen perintää.

10 Rakvere Piim ja Maag valittivat kyseisistä päätöksistä Tartu halduskohusiin (Tarton hallinto-oikeus), ja ne vetosivat valitustensa tueksi siihen, että valvontamaksua koskevat kansalliset säännökset ovat ristiriidassa muun muassa asetuksen N:o 882/2004 kanssa, koska perityt maksut ylittävät valvonnasta aiheutuvat tosiasialliset kustannukset.

11 Kyseiset valitukset hylättiin, minkä jälkeen Rakvere Piim ja Maag valittivat ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen. Rakvere Piim ja Maag väittävät kyseisessä tuomioistuimessa muun muassa, että kansallisen lainsäädännön mukaan sellaisella yrittäjällä, joka saa valvontamaksun perintää koskevan päätöksen, ei ole mitään mahdollisuutta tarkistaa sitä, säädetäänkö kyseisessä lainsäädännössä tosiasiallisesti siitä, että mainitun yrittäjän osalta tehdään päätös, joka koskee maksun perimistä suoritetusta valvonnasta sen suuruisena kuin sitä yrittäjältä vaaditaan. Tähän on valittajien mukaan lisättävä vielä se seikka, että kyseinen määrä perustuu unionin sellaiseen asetukseen, joka ei ole välittömästi sovellettavissa ja jota voidaan muuttaa kansallisen lainsäätäjän tahdosta riippumatta. Jos kyseisen lainsäätäjän olisi itse vahvistettava valvontamaksujen määrä unionin oikeudesta seuraavan harkintavallan nojalla, pelkkä viittaus niin sanottuun ”vähimmäismäärään”, josta asetuksessa N:o 882/2004 säädetään, ei olisi yhteensopiva Viron perustuslaissa asetettujen vaatimusten kanssa.

12 Veterinaar- ja Toiduamet väittää erityisesti, että kansallisessa lainsäädännössä määritetään kaikki valvontamaksua koskevat seikat joko suoraan tai viittaamalla asetuksen N:o 882/2004 säännöksiin. Kaikista valvontamaksuun liittyvistä seikoista säädetään Veterinaar- ja Toiduametin mukaan lailla ja asetuksella N:o 882/2004, eikä yksikään tällainen seikka jää ratkaistavaksi hallintokäytännössä. Se, että laissa viitataan unionin asetukseen, ei tee kyseisestä lainsäädännöstä Viron perustuslain vastaista, koska unionin asetukset ovat erottamaton osa kansallista oikeusjärjestystä.

13 Maag ilmoitti 18.9.2009 ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle, että Rakvere Piim oli lakannut olemasta, koska se oli sulautunut Maagiin. Tartu ringkonnakohus antoi 23.9.2009 määräyksen, jossa Maagille annettiin lupa tulla oikeudenkäynnissä Rakvere Piimin sijaan.

14 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, Tartu ringkonnakohus tiedustelee yhtäältä sitä, onko eläinlääkinnällisestä toiminnasta annettu laki täytäntöönpanotoimenpiteenä asetuksen N:o 882/2004 mukainen, ja toisaalta sitä, kuinka laaja harkintavalta kansallisilla lainsäätäjillä on mainitun asetuksen soveltamisessa. Kansallinen tuomioistuin nostaa lisäksi esille kysymyksen siitä, onko kyseisen harkintavallan rajoja noudatettu käsiteltävässä asiassa ja onko kansallinen lainsäätäjä voinut pätevästi tukeutua asetuksessa N:o 882/2004 säädettyihin vähimmäismääriin, vaikka ne ylittävät valvonnan tosiasialliset kustannukset.

15 Tartu ringkonnakohus on päättänyt tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen [N:o 882/2004] 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, ettei siinä kielletä perimästä yrittäjältä kyseisen asetuksen liitteessä IV olevassa A jaksossa luetelluista toimista kyseisen asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa säädettyjen vähimmäismäärien mukaisia maksuja silloinkaan, kun toimivaltaisille vastuuviranomaisille kyseisen asetuksen liitteessä VI lueteltujen seikkojen osalta aiheutuvat kustannukset ovat alhaisemmat kuin edellä mainitut vähimmäismäärät?

2) Onko jäsenvaltiolla edellä mainitussa kysymyksessä mainituissa olosuhteissa oikeus vahvistaa [asetuksen N:o 882/2004] liitteessä IV olevassa A jaksossa luetelluista toimista kyseisen asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa säädettyjä vähimmäismääriä alhaisempia maksuja, kun toimivaltaisille vastuuviranomaisille kyseisen asetuksen liitteessä VI lueteltujen seikkojen osalta aiheutuvat kustannukset ovat alhaisemmat kuin edellä mainitut vähimmäismäärät ja kun kyseisen asetuksen 27 artiklan 6 kohdassa säädetyt edellytykset eivät ole täyttyneet?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

16 Kansallinen tuomioistuin kysyy kahdella kysymyksellään, joita on asianmukaista tarkastella yhdessä, onko asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 3 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että kyseisissä säännöksissä sallitaan jäsenvaltiolle, että se perii – ilman, että sen tältä osin täytyisi toteuttaa kansallisella tasolla täytäntöönpanotoimea – sellaisten vähimmäismäärien suuruisia maksuja, joista säädetään kyseisen asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa, vaikka ne kustannukset, joita toimivaltaisille viranomaisille aiheutuu kyseisessä asetuksessa säädetyistä terveystarkastuksista ja -valvonnasta, alittavat kyseiset vähimmäismäärät, silloin, kun saman asetuksen 27 artiklan 6 kohdan soveltamiselle asetetut edellytykset eivät täyty.

17 Tähän kysymykseen vastaamiseksi on muistettava, että asetuksen säännöksillä on niiden luonteen ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin (ks. asia 93/71, Leonesio, tuomio 17.5.1972, Kok., s. 287, Kok. Ep. II, s. 1, 5 kohta ja asia C-278/02, Handlbauer, tuomio 24.6.2004, Kok., s. I-6171, 25 kohta).

18 Asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano tosin voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat täytäntöönpanotoimia (em. asia Handlbauer, tuomion 26 kohta).

19 Näin ollen on määritettävä, jätetäänkö asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 3 ja 4 kohdassa ja liitteessä IV olevassa B jaksossa kyseisissä säännöksissä tarkoitettujen vähimmäismäärien vahvistamisen osalta jäsenvaltioille harkintavaltaa vai edellytetäänkö niissä, että jäsenvaltiot toteuttavat täydentäviä täytäntöönpanotoimia.

20 Tässä on yhtäältä muistettava, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ne jäsenvaltioiden kyseisen asetuksen mukaisesti perimät maksut eivät saa olla alhaisempia kuin muun muassa mainitun asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa määritetyt vähimmäismaksut.

21 Toisaalta on todettava, että asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa B jaksossa säädetään erilaisten eläinlajien osalta sovellettavista vähimmäismaksuista, jotka eivät niiden täsmällinen ja täydellinen luonne huomioon ottaen edellytä jäsenvaltioiden taholta minkäänlaisten täydentävien täytäntöönpanotoimien toteuttamista.

22 Tästä seuraa, että näin vahvistettujen vähimmäismäärien on katsottava muodostavan sellaiset alarajat, joista jäsenvaltiot eivät periaatteessa ole vapaita poikkeamaan.

23 Se seikka, etteivät jäsenvaltioiden perimät maksut saa asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaan ylittää toimivaltaisille vastuuviranomaisille valvonnasta aiheutuvia kustannuksia, ei ole omiaan horjuttamaan edellä esitettyä tulkintaa, koska kyseinen säännös on ymmärrettävä siten, että siinä vahvistetaan yläraja ainoastaan sellaisille ei-kiinteämääräisille maksuille, joita jäsenvaltioilla on mahdollisuus periä.

24 Asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan b alakohdan mukaisesti – eli kiinteämääräisen perusteen perusteella – vahvistettujen maksujen osalta kyseistä ylärajaa ei sitä vastoin sovelleta.

25 Siltä osin kuin on kyse ensinnäkin sellaisista maksuista, joiden kiinteät määrät määritetään sellaisten kustannusten perusteella, joita toimivaltaisille viranomaisille

aiheutuu tietyn ajanjakson kuluessa, on todettava, että kyseisten kustannusten määrä on jo otettu huomioon kyseisten maksujen määriä vahvistettaessa. Lisäksi on huomautettava, kuten oikeuskäytännössä on todettu, että kiinteämääräisesti vahvistetulle maksulle on olennaista juuri se, että se tietyissä tapauksissa ylittää ja toisissa tapauksissa alittaa sillä rahoitettavien toimenpiteiden todelliset kustannukset (asia C-270/07, komissio v. Saksa, tuomio 19.3.2009, Kok., s. I-1983, 32 kohta).

26 Siltä osin kuin toisaalta on kyse maksuista, joille on vahvistettu asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa B jaksossa säädetyt vähimmäismäärät, on todettava, että unionin lainsäätäjä on määrittänyt kyseiset määrät viittaamatta millään tavalla niihin kustannuksiin, joita toimivaltaisille viranomaisille tosiasiallisesti aiheutuu. Jäsenvaltiot eivät näin ollen voi periaatteessa ottaa näitä kustannuksia huomioon alentaakseen yleisesti mainittuja maksuja alhaisemmiksi kuin asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa B jaksossa säädetään.

27 Sitä tulkintaa, ettei jäsenvaltioilla ole periaatteessa mahdollisuutta poiketa yleisesti ja harkinnanvaraisesti asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa B jaksossa olevista vähimmäisvaatimuksista, tukee se seikka, että jopa mainitun asetuksen 27 artiklan 6 kohdassa säädetylle mahdollisuudelle – joka koskee sitä, että jäsenvaltiot voivat tietyn yrityksen osalta määrittää virallisesta valvonnasta perittävän maksun mainitussa liitteessä tarkoitettuja vähimmäismääriä pienemmäksi – on asetettu tiettyjä edellytyksiä. Kansallisen tuomioistuimen esittämän kaltaisessa tilanteessa, asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 6 kohdassa ei näin ollen sallita sitä, että jäsenvaltio vahvistaa kyseiset maksut mainitun asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa säädettyjä vähimmäismääriä alhaisemmiksi.

28 Tästä seuraa, ettei asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 3 ja 4 kohdassa ja kyseisen asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa jätetä kyseisissä säännöksissä tarkoitettujen vähimmäismäärien vahvistamisessa jäsenvaltioille minkäänlaista harkintavaltaa eivätkä ne edellytä jäsenvaltioiden taholta täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista.

29 Esitettyihin kysymyksiin on edellä esitetyt näkökohdat huomioimalla vastattava, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että kyseisissä säännöksissä sallitaan jäsenvaltiolle, että se perii – ilman, että sen tältä osin täytyisi toteuttaa kansallisella tasolla täytäntöönpanotoimea – sellaisten vähimmäismäärien suuruisia maksuja, joista säädetään kyseisen asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa, vaikka ne kustannukset, joita toimivaltaisille viranomaisille aiheutuu kyseisessä asetuksessa säädetyistä terveystarkastuksista ja -valvonnasta, alittavat kyseiset vähimmäismäärät, silloin, kun saman asetuksen 27 artiklan 6 kohdan soveltamiselle asetetut edellytykset eivät täyty.

Oikeudenkäyntikulut

30 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 27 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että kyseisissä säännöksissä sallitaan jäsenvaltiolle, että se perii – ilman, että sen tältä osin täytyisi toteuttaa kansallisella tasolla täytäntöönpanotoimea – sellaisten vähimmäismäärien suuruisia maksuja, joista säädetään kyseisen asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa, vaikka ne kustannukset, joita toimivaltaisille viranomaisille

aiheutuu kyseisessä asetuksessa säädetyistä terveystarkastuksista ja -valvonnasta, alittavat kyseiset vähimmäismäärät, silloin, kun saman asetuksen 27 artiklan 6 kohdan soveltamiselle asetetut edellytykset eivät täyty.

Allekirjoitukset