Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 12 września 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 – Artykuł 27 – Urzędowe kontrole pasz i żywności – Finansowanie – Opłaty i należności z tytułu kontroli urzędowych – Możliwość zwolnienia przez państwa członkowskie niektórych kategorii podmiotów gospodarczych – Minimalne stawki opłat

W sprawach połączonych C-199/18, C-200/18 i C-343/18

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniami z dnia 14 grudnia 2017 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 19 marca 2018 r., w postępowaniach:

Pollo del Campo S.c.a.,

Avi Coop Società Cooperativa Agricola (C-199/18),

C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa,

Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (C-200/18)

przeciwko

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena,

A.U.S.L. Romagna (C-199/18 i C-200/18),

oraz

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l.,

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

przeciwko

Regione Emilia-Romagna,

A.U.S.L. Romagna (C-343/18),

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes izby, D. Šváby (sprawozdawca) i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Pollo del Campo S.c.a., Avi Coop Società Cooperativa Agricola przez M. Giustinianiego, A. Gamberiniego oraz M. Aldegheriego, avvocati,

– w imieniu C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa przez M. Aldegheri, avvocatessa, a następnie przez A. Clarizię, avvocato,

– w imieniu Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta przez M. Giustinianiego, A. Gamberiniego oraz M. Aldegheriego, avvocati,

– w imieniu A.U.S.L. Romagna przez A. Lollego, avvocato,

– w imieniu Regione Emilia-Romagna przez G. Puliattiego oraz F. Senofonte, avvocati,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Moro oraz D. Bianchiego, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 27 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. 2004, L 165, s. 1).

2 Wnioski te zostały złożone w ramach trzech sporów między Pollo del Campo S.c.a. i Avi Coop Società Cooperativa Agricola (sprawa C-199/18), C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa i Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (sprawa C-200/18) oraz SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. i MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (sprawa C-343/18) a Regione Emilia-Romagna (regionem Emilią-Romanią, Włochy), Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena (miejscowym zakładem służby zdrowia 104 w Modenie, Włochy) i A.U.S.L. Romagna (miejscowym zakładem służby zdrowia w Romanii, Włochy) w przedmiocie decyzji tego regionu, który nałożył na skarżące w postępowaniu głównym opłatę przeznaczoną na pokrycie kosztów poniesionych w ramach urzędowych kontroli weterynaryjnych.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 89/662/EWG

3 Artykuł 1 dyrektywy Rady 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. 1989, L 395, s. 13), zmienionej dyrektywą 2004/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004, L 157, s. 33) (zwanej dalej „dyrektywą 89/662"), stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, aby kontrole weterynaryjne przeprowadzane na produktach pochodzenia zwierzęcego, które są objęte dyrektywami wymienionymi w załączniku A i które są przeznaczone do handlu, nie były już przeprowadzane na granicach, lecz zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy.

4 W tym załączniku A wskazano w rozdziale I dyrektywę Rady 2002/99/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiającą przepisy o wymaganiach zdrowotnych dla zwierząt regulujące produkcję, przetwarzanie, dystrybucję oraz wprowadzanie produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. 2003, L 18, s. 11; sprostowanie wyd. spec. w jęz. polskim Dz.U. 2004, rozdz. 1. t. 21, s. 392) oraz rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. 2004, L 139, s. 55).

Dyrektywa 93/119/WE

5 W dyrektywie Rady 93/119/WE z dnia 22 grudnia 1993 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania (Dz.U. 1993, L 340, s. 21) ustanowiono wspólne minimalne normy ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania w celu zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji i umożliwienia realizacji rynku wewnętrznego zwierząt i produktów zwierzęcych.

Dyrektywa 96/23/WE

6 W dyrektywie Rady 96/23/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie środków monitorowania niektórych substancji i ich pozostałości u żywych zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego oraz uchylającej dyrektywy 85/358/EWG i 86/469/EWG oraz decyzje 89/187/EWG i 91/664/EWG (Dz.U. 1996, L 125, s. 10) ustanowiono środki w celu monitorowania substancji i grup pozostałości wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy.

7 W tym celu art. 3 tej dyrektywy, znajdujący się w jej rozdziale II, zatytułowanym „Plany monitorowania dla wykrywania pozostałości lub substancji", stanowi:

„Proces produkcyjny zwierząt i podstawowe produkty pochodzenia zwierzęcego są monitorowane zgodnie z przepisami niniejszego rozdziału do celów wykrywania obecności pozostałości i substancji wymienionych w załączniku I w zwierzętach żywych, ich wydalinach, płynach ustrojowych i tkankach, w produktach pochodzenia zwierzęcego, paszach dla zwierząt oraz w wodzie pitnej".

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002

8 Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. 2002, L 31, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2015, L 37, s. 24), stanowi w art. 3 zatytułowanym „Pozostałe definicje":

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

1. »prawo żywnościowe« oznacza przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a ich [jej] bezpieczeństwo w szczególności, zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie krajowym; definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych;

[…]

3. »podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze« oznacza osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą;

[…]

6. »podmiot działający na rynku pasz« oznacza osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie paszowym pozostającym pod ich kontrolą".

Rozporządzenie nr 853/2004

9 Załącznik III do rozporządzenia nr 853/2004 zawiera szereg szczególnych wymogów. W szczególności sekcja 2 tego załącznika III zawiera wymogi mające zastosowanie do mięsa drobiu i zajęczaków obejmujące w szczególności działalność polegającą na uboju zwierząt i na rozbiorze mięsa.

Rozporządzenie nr 882/2004

10 W motywach 4, 6 i 32 rozporządzenia nr 882/2004 wskazano:

„(4) Wspólnotowe prawo paszowe i żywnościowe opiera się na zasadzie, że podmioty prowadzące przedsiębiorstwa paszowe i żywnościowe [podmioty działające na rynku pasz i podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze] na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji w ramach działalności pozostającej pod ich kontrolą są odpowiedzialne za zapewnienie, aby pasze i żywność spełniały wymagania prawa paszowego i żywnościowego, które są właściwe dla ich działalności.

[…]

(6) Państwa członkowskie powinny egzekwować prawo paszowe i żywnościowe, reguły dotyczące zdrowia zwierząt i ich dobrostanu oraz monitorować i sprawdzać, czy właściwe wymagania w tym zakresie są spełniane przez podmioty gospodarcze na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Do tego celu powinny być organizowane kontrole urzędowe.

[…]

(32) Należy zapewnić dostępność odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na organizowanie kontroli urzędowych. Dlatego właściwe organy państw członkowskich powinny mieć możliwość nakładania opłat i należności w celu pokrycia kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych. W ramach tego procesu właściwe organy państw członkowskich będą miały swobodę w ustalaniu opłat i należności jako kwot ryczałtowych w oparciu o poniesione koszty oraz biorąc pod uwagę szczególną sytuację przedsiębiorstw. W przypadku gdy opłaty są nakładane na podmioty gospodarcze, należy stosować wspólne zasady. Jest zatem właściwe ustanowienie kryteriów służących określaniu poziomu opłat za inspekcje. W odniesieniu do opłat mających zastosowanie do kontroli przywozowych właściwe jest bezpośrednie ustalenie stawek dla podstawowych towarów przywożonych w celu zapewnienia jednolitego ich stosowania, aby zapobiegać zakłóceniom w handlu".

11 Tytuł I rozporządzenia nr 882/2004: „Przedmiot, zakres [stosowania] i definicje" zawiera art. 1 dotyczący przedmiotu i zakresu stosowania, który stanowi w ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia ogólne zasady wykonywania kontroli urzędowych mających na celu sprawdzenie zgodności z regułami ukierunkowanymi w szczególności na:

a) zapobieganie, eliminowanie lub ograniczanie dopuszczalnych poziomów zagrożenia ludzi i zwierząt, bezpośrednio lub poprzez środowisko naturalne [zapobieganie zagrożeniom dla ludzi i zwierząt, mogącym wystąpić bezpośrednio bądź za pośrednictwem środowiska naturalnego, usuwanie takich zagrożeń lub ich ograniczanie do akceptowalnego poziomu]".

12 Artykuł 2 pkt 1 rozporządzenia nr 882/2004 definiuje „kontrolę urzędową" jako „każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub Wspólnota wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu".

13 Zatytułowany „Kontrole urzędowe państw członkowskich", tytuł II wspomnianego rozporządzenia zawiera rozdział I dotyczący „Zobowiązań ogólnych". W rozdziale tym znajduje się art. 3 dotyczący „Zobowiązań ogólnych w odniesieniu do organizacji kontroli urzędowych", zgodnie z którym:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby kontrole urzędowe były przeprowadzane regularnie, w oparciu o zagrożenie oraz z właściwą częstotliwością tak, aby osiągnąć cele niniejszego rozporządzenia, […]

[…]

3. Kontrole urzędowe przeprowadza się na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji pasz lub żywności oraz zwierząt i produktów zwierzęcych. Obejmują one kontrole przedsiębiorstw paszowych i żywnościowych, wykorzystania pasz i żywności, magazynowania pasz i żywności, wszelkich procesów, materiałów, substancji, działań lub czynności, łącznie z transportem stosowanym w odniesieniu do pasz lub żywności, oraz żywych zwierząt, wymagane do osiągnięcia celów niniejszego rozporządzenia.

[…]".

14 W rozdziale VI wspomnianego tytułu II, pod nagłówkiem „Finansowanie kontroli urzędowych", znajduje się art. 26 przedstawiający „Zasadę ogólną" w następujący sposób:

„Państwa członkowskie zapewniają odpowiednie środki finansowe w celu zagwarantowania niezbędnego personelu oraz inne środki na kontrole urzędowe, osiągnięte wszelkimi sposobami uznanymi za właściwe, w tym poprzez ogólne opodatkowanie lub poprzez ustanowienie opłat lub należności".

15 Artykuł 27 rozporządzenia nr 882/2004, zatytułowany „Opłaty lub należności”, ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie mogą pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych.

2. Jednakże w odniesieniu do działań określonych w załączniku IV, sekcja A, oraz załączniku V, sekcja A, państwa członkowskie zapewniają pobieranie opłat.

3. Bez uszczerbku dla ust. 4 i 6, opłaty pobrane w odniesieniu do szczególnych działań wymienionych w załączniku IV, sekcja A, oraz załączniku V, sekcja A, nie są niższe niż minimalne stawki określone w załączniku IV, sekcja B, oraz załączniku V, sekcja B. Jednakże przez okres przejściowy do dnia 1 stycznia 2008 r., w odniesieniu do działań określonych w załączniku IV, sekcja A, państwa członkowskie mogą nadal stosować stawki stosowane obecnie na podstawie dyrektywy [Rady] 85/73/EWG [z dnia 29 stycznia 1985 r. w sprawie finansowania badania i kontroli sanitarnej świeżego mięsa, w tym drobiowego (Dz.U. 1985, L 32, s. 14)].

[…]

4. Opłaty pobrane do celów kontroli urzędowych zgodnie z ust. 1 lub 2:

[…]

b) mogą być ustalone jako stawka ryczałtowa na podstawie kosztów poniesionych przez właściwe organy przez dany okres lub, tam gdzie ma to zastosowanie, jako kwoty ustalone w załączniku IV, sekcja B, lub w załączniku V, sekcja B.

5. Przy ustalaniu opłat państwa członkowskie biorą pod uwagę:

a) rodzaj danej działalności i odpowiednie czynniki ryzyka;

b) interesy przedsiębiorstw z niską przepustowością;

c) tradycyjne metody wykorzystywane przy produkcji, przetwarzaniu i dystrybucji;

d) potrzeby przedsiębiorstw znajdujących się w regionach podlegających szczególnym przeszkodom geograficznym [o szczególnych ograniczeniach geograficznych].

6. W przypadku gdy w świetle kontroli własnych i systemów śledzenia pochodzenia produktu stosowanych przez przedsiębiorstwo paszowe lub żywnościowe, jak również w świetle poziomu zgodności wykazanego w trakcie kontroli urzędowych, w odniesieniu do niektórych rodzajów pasz lub żywności albo działań, kontrole urzędowe są przeprowadzane ze zmniejszoną częstotliwością lub w celu uwzględnienia kryteriów określonych w ust. 5 lit. b)–d), państwa członkowskie mogą ustalić opłatę w zakresie kontroli urzędowej poniżej minimalnych stawek określonych w ust. 4 lit. b), pod warunkiem że zainteresowane państwo członkowskie przekaże Komisji sprawozdanie określające:

a) rodzaj paszy lub żywności albo działań, których to dotyczy;

b) kontrole wykonane w zainteresowanym przedsiębiorstwie paszowym i żywnościowym; oraz;

c) metodę obliczenia zmniejszenia opłaty.

[…]”.

16 Załącznik IV do rozporządzenia nr 882/2004 jest zatytułowany „Działania i minimalne stawki opłat i należności związane z kontrolami urzędowymi w odniesieniu do zakładów wspólnotowych”. W sekcji A tego załącznika IV wskazano:

„1. Działania objęte dyrektywami 89/662/EWG, [Rady] 90/425/EWG [z dnia 26 czerwca 1990 r. dotyczącą kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzwspólnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. 1990, L 224, s. 29)], 93/119/WE oraz 96/23/WE, w odniesieniu do których państwa członkowskie obecnie pobierają opłaty na podstawie dyrektywy 85/73/EWG

2. Zatwierdzenie zakładów paszowych”.

17 Sekcja B tego załącznika IV przewiduje, że państwa członkowskie pobierają w odniesieniu do kontroli dotyczących wykazu produktów wskazanych w tej sekcji stawki minimalne odpowiadające opłatom i należnościom wskazanym we wspomnianej sekcji. W sekcji tej ustalono w szczególności stawki minimalne dla opłat i należności mających zastosowanie do inspekcji w ubojni, podobnie jak stawki minimalne dla opłat i należności mających zastosowanie do kontroli zakładów rozbioru mięsa.

18 Załącznik V do wspomnianego rozporządzenia dotyczy „Działań i minimalnych stawek opłat i należności związanych z kontrolami urzędowymi towarów i żywych zwierząt wprowadzonych do Wspólnoty” i przewiduje:

„Działania objęte dyrektywami [Rady] 97/78/WE [z dnia 18 grudnia 1997 r. ustanawiającą zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnej produktów wprowadzanych do Wspólnoty z państw trzecich (Dz.U. 1997, L 24, s. 9)] oraz 91/496/EWG [z dnia 15 lipca 1991 r. ustanawiającą zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnych zwierząt wprowadzanych na rynek Wspólnoty z państw trzecich i zmieniającą dyrektywy 89/662/EWG, 90/425/EWG oraz 90/675/EWG (Dz.U. 1991, L 268, s. 56),] w odniesieniu do których państwa członkowskie obecnie pobierają opłaty na podstawie dyrektywy 85/73/EWG”.

19 Sekcja B tego załącznika V przewiduje, że państwa członkowskie pobierają w odniesieniu do kontroli urzędowych dotyczących wykazu produktów wskazanych w tej sekcji stawki minimalne odpowiadające opłatom i należnościom wskazanym we wspomnianej sekcji.

Prawo włoskie

20 Artykuł 1 decreto legislativo n. 194 – Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004 (dekretu ustawodawczego nr 194 w sprawie warunków finansowania urzędowych kontroli sanitarnych na podstawie rozporządzenia nr 882/2004) (zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 194/2008”) z dnia 19 listopada 2008 r. (GURI nr 289 z dnia 11 grudnia 2008 r.) ogranicza „Zakres stosowania” tego dekretu ustawodawczego w następujący sposób:

„1. Niniejszy dekret ustanawia warunki finansowania urzędowych kontroli sanitarnych, regulowanych w tytule II rozporządzenia [nr 882/2004], przeprowadzanych przez właściwe organy do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia i dobrostanu zwierząt.

2. Do finansowania kontroli, o których mowa w ustępie 1, stosuje się opłaty przewidziane w załącznikach do niniejszego dekretu, zgodnie z warunkami, o których mowa w artykule 2.

3. Opłaty określone w niniejszym dekrecie zastępujące wszelkie inne opłaty, przewidziane za kontrole sanitarne, określone w ustępie 1, są ponoszone przez podmioty z sektorów objętych kontrolami, o których mowa w ustępie 1 […]”.

21 W dekrecie ustawodawczym nr 194/2008, w załączniku A, sekcje 1 i 2, ustanowiono kwoty opłat mających zastosowanie do zakładów uboju oraz do kontroli zakładów rozbioru mięsa odpowiadające kwotom zawartym w załączniku IV, sekcja B, do rozporządzenia nr 882/2004.

22 W celu stosowania przepisów rozporządzenia nr 882/2004 oraz zapobiegania odmiennemu traktowaniu na terytorium włoskim w drodze legge n. 96 – Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009 (ustawy nr 96 wprowadzającej przepisy regulujące wykonanie zobowiązań wynikających z członkostwa Włoch we Wspólnotach Europejskich – Ustawa wspólnotowa 2009) z dnia 4 czerwca 2010 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 146 z dnia 25 czerwca 2010 r.) zmieniono art. 1 dekretu ustawodawczego nr 194/2008 i wprowadzono ust. 3a, który stanowi:

„Z zakresu stosowania niniejszego dekretu wyłączeni są przedsiębiorcy rolni z tytułu prowadzenia działalności, o której mowa w art. 2135 kodeksu cywilnego”.

23 Artykuł 2135 Codice civile (kodeksu cywilnego) stanowi:

„»Przedsiębiorca rolny« oznacza osobę, która prowadzi jeden z następujących rodzajów działalności: uprawa roli, leśnictwo, hodowla zwierząt i działania powiązane.

»Uprawa roli«, »leśnictwo« i »hodowla zwierząt« oznaczają działalność zmierzającą do ochrony oraz rozwoju cyklu biologicznego lub istotnego etapu tego cyklu, o charakterze roślinnym lub zwierzęcym, w której korzysta się lub można korzystać z ziemi uprawnej, lasu lub wód słodkich, słonych lub morskich.

»Działalność powiązana« oznacza działalność wykonywaną przez przedsiębiorcę rolnego, której przedmiotem jest obsługa, przechowywanie, przetwarzanie, obrót i wycena produktów otrzymanych głównie z uprawy roli, lasu lub hodowli zwierząt, jak również działalność związaną z dostawą towarów lub usług, głównie z wykorzystaniem urządzeń lub zasobów przedsiębiorstwa normalnie stosowanych w prowadzonej działalności rolniczej, w tym działalność dotyczącą ulepszenia obszarów oraz zasobów rolnych i leśnych bądź wynajem pokoi gościnnych zgodnie z przepisami prawa”.

Spory w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

24 Wnoszące apelację w postępowaniu głównym to przedsiębiorstwa rolne prowadzące działalność w zakresie hodowli, uboju i wprowadzania do obrotu drobiu.

25 W drodze uchwały z dnia 12 grudnia 2011 r. rady regionalnej Emilii-Romaniipostanowiła poddać obowiązkowi uiszczania opłat przewidzianych w dekrecie ustawodawczym nr 194/2008 także przedsiębiorców rolnych prowadzących działalność, o której mowa w sekcjach 1 i 2 załącznika A do tego dekretu, a mianowicie ubojnie i zakłady rozbioru mięsa.

26 Wnoszące apelację w postępowaniu głównym zaskarżyły przed Tribunale amministrativo regionale per l’Emiglia-Romagna (regionalnym sądem administracyjnym dla Emilii-Romanii, Włochy) tę decyzję oraz wynikające z niej akty nakładające opłatę, wydane w odniesieniu do nich. Sąd ten oddalił skargę, orzekając zasadniczo, że rozporządzenie nr 882/2004 nie upoważnia państw członkowskich do wprowadzania jakichkolwiek odstępstw od obowiązku wnoszenia opłat weterynaryjnych.

27 Wnoszące apelację w postępowaniu głównym wniosły wówczas odwołanie do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), aby doprowadzić do zmiany tego wyroku. Podnoszą one w istocie, po pierwsze, że przepisy Unii nie wprowadzają wymogu obciążenia wszystkich podmiotów prowadzących działalność w sektorze rolnym, w szczególności „przedsiębiorców rolnych" w rozumieniu art. 2135 kodeksu cywilnego, obowiązkiem uiszczania opłat związanych z urzędowymi kontrolami sanitarnymi. W przepisach Unii poprzestano na zobowiązaniu państw członkowskich do zapewnienia pobierania opłaty za określone rodzaje działań takie jak inspekcja w ubojniach i kontrola nad działalnością zakładów rozbioru mięsa. Państwa członkowskie mają swobodę w zakresie zapewnienia finansowania tych kontroli w sposób uznany za najbardziej właściwy.

28 Po drugie, wnoszące apelację w postępowaniu głównym twierdzą, że zwolnienie z uiszczania opłat powinno również obejmować przedsiębiorców rolnych, którzy prowadzą działalność powiązaną z hodowlą zwierząt, taką jak przeładunek, składowanie, przetwarzanie, wprowadzanie do obrotu i wycena produktów uzyskiwanych głównie z hodowli zwierząt.

29 Zajmujący się sprawą sąd odsyłający uważa za konieczne ustalenie, jakie obowiązki nałożono na państwa członkowskie w rozporządzeniu nr 882/2004. W szczególności Consiglio di Stato (rada stanu) zastanawia się z jednej strony, czy rozporządzenie to oferuje państwom członkowskim możliwość wprowadzenia zwolnień z obowiązku uiszczania opłaty za urzędowe kontrole sanitarne.

30 Z drugiej strony sąd ten zastanawia się nad dokładnym określeniem kategorii przedsiębiorców rolnych, którzy mogą zostać zwolnieni z uiszczania tej opłaty, biorąc pod uwagę wyrok wydany w dniu 10 listopada 2016 r. przez Corte di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy), w którym uznano za „przedsiębiorców rolnych" w rozumieniu art. 2135 kodeksu cywilnego spółdzielnie przedsiębiorstw rolnych i ich konsorcja, gdy w celu prowadzenia działalności, o której mowa w tym artykule, używają w przeważającej mierze produktów wytworzonych przez swoich członków lub dostarczają w przeważającej mierze swoim członkom towary i świadczą usługi mające na celu dbałość o dany cykl biologiczny i o jego rozwój.

31 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 27 rozporządzenia [nr 882/2004], stanowiący, że w odniesieniu do działań, o których mowa w załączniku IV, sekcja A, oraz w załączniku V, sekcja A, państwa członkowskie zapewnią pobieranie opłat, należy interpretować jako nakładający obowiązek uiszczania płatności na wszystkich przedsiębiorców rolnych, nawet jeśli »prowadzą oni działalność polegającą na uboju i rozbiorze mięsa w sposób pomocniczy i powiązany z prowadzeniem hodowli zwierząt«?

2) Czy państwo może wyłączyć z obowiązku uiszczania należności sanitarnych niektóre kategorie przedsiębiorców, mimo że ustanowiło system pobierania opłat zdolny, jako całość, do zagwarantowania pokrycia kosztów poniesionych na kontrole urzędowe, lub zastosować opłaty niższe niż te przewidziane w rozporządzeniu WE nr 882/2004?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stanowi on, iż państwa członkowskie mają obowiązek nałożenia opłat w zakresie kontroli urzędowej za działania wymienione w załączniku IV, sekcja A, oraz załączniku V, sekcja A, do tego rozporządzenia również na podmioty prowadzące

przedsiębiorstwa spożywcze lub podmioty działające na rynku pasz, które prowadzą działalność w zakresie uboju i rozbioru mięsa w sposób pomocniczy w stosunku do swej głównej działalności w zakresie hodowli.

33 Na wstępie należy zauważyć, że z art. 2 pkt 1 i z art. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z motywami 4 i 6 tego rozporządzenia wynika, iż na państwach członkowskich ciąży obowiązek przeprowadzenia kontroli urzędowych mających na celu sprawdzenie, czy podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze i działające na rynku pasz na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji pasz lub żywności oraz zwierząt i produktów zwierzęcych przestrzegają prawa paszowego i żywnościowego.

34 Zgodnie z art. 26 rozporządzenia nr 882/2004 państwa członkowskie zapewniają zatem odpowiednie środki finansowe w celu zagwarantowania niezbędnego personelu oraz innych środków na kontrole urzędowe, osiągnięte wszelkimi sposobami uznanymi za właściwe, w tym poprzez ogólne opodatkowanie lub poprzez ustanowienie opłat lub należności. W tym względzie Trybunał zinterpretował ten artykuł, analizowany w świetle motywu 32 tego rozporządzenia, w ten sposób, że państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania w celu udostępnienia odpowiednich środków finansowych, aby mieć do dyspozycji pracowników i inne zasoby na potrzeby kontroli urzędowych (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Natomiast zakres tego uznania podlega zharmonizowanym normom przewidzianym w art. 27 rozporządzenia nr 882/2004, gdy państwa członkowskie decydują się nałożyć na podmioty gospodarcze opłaty lub należności, o których mowa w tym artykule (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, pkt 34).

36 W tym względzie z brzmienia art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 wynika, że podczas gdy w ust. 1 tego artykułu przewidziano, iż państwa członkowskie mogą pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych, to ust. 2 tego artykułu stanowi, że państwa członkowskie zapewniają pobieranie opłat, a nie należności, na pokrycie kosztów poniesionych w związku z działaniami określonymi w załączniku IV, sekcja A, oraz załączniku V, sekcja A, do tego rozporządzenia.

37 W związku z powyższym z jasnego brzmienia art. 27 ust. 2 rozporządzenia nr 882/2004 wynika, po pierwsze, że państwa członkowskie są zobowiązane pobierać opłatę na pokrycie kosztów poniesionych w związku z działaniami, o których mowa w wymienionych załącznikach, a po drugie, że prawodawca Unii nie określił w sposób wyraźny w tym ustępie podmiotu zobowiązanego do uiszczenia tej opłaty.

38 Tym samym w pierwszej kolejności w odniesieniu do działań, o których mowa w załączniku IV, sekcja A, do rozporządzenia nr 882/2004, należy zauważyć, że w załączniku tym, bez ustanowienia w nim wykazu odnośnych działań, odesłano do działań określonych w dyrektywach 89/662, 93/119 i 96/23, w odniesieniu do których państwa członkowskie pobierają już opłaty na podstawie dyrektywy 85/73.

39 W tym względzie, po pierwsze, w dyrektywie 89/662 przewidziano, że kontrole weterynaryjne przeprowadzane na produktach pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, objęte załącznikiem A do tej dyrektywy, są przeprowadzane na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania, przechowywania, wprowadzania do obrotu i przemieszczania wspomnianych produktów.

40 Załącznik A do wspomnianej dyrektywy odsyła z jednej strony do dyrektywy 2002/99 ustanawiającej przepisy o wymaganiach zdrowotnych dla zwierząt regulujące produkcję, przetwarzanie, dystrybucję oraz wprowadzanie produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi,

a z drugiej strony do rozporządzenia nr 853/2004 ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego i określającego w szczególności w załączniku III do tego rozporządzenia zasady dotyczące uboju i rozbioru mięsa drobiowego.

41 Po drugie, jak wynika z art. 1 ust. 1 dyrektywy 93/119, ma ona zastosowanie do działalności polegającej na uboju.

42 Po trzecie, w dyrektywie 96/23 ustanowiono środki kontroli dotyczące substancji, o których mowa w załączniku I do tej dyrektywy, oraz zapewniono monitorowanie procesu produkcyjnego zwierząt i podstawowych produktów pochodzenia zwierzęcego na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i wprowadzania do obrotu tych produktów.

43 Z dyrektyw tych wynika, że nakładają one na państwa członkowskie obowiązek przeprowadzania kontroli dotyczących wszystkich etapów procesu produkcji i przetwarzania zwierząt, ich produktów, jak również sektora produkcji pasz. Z powyższego wynika, że ponieważ działalność polegająca na uboju i rozbiorze mięsa wchodzi w zakres etapów produkcji i przetwarzania zwierząt, to działania te określono w załączniku IV, sekcja A, do rozporządzenia nr 882/2004. W związku z tym, na podstawie art. 27 ust. 2 tego rozporządzenia, działania te powinny być przedmiotem opłaty obowiązkowej w celu finansowania kontroli urzędowych.

44 W drugiej kolejności należy zauważyć, że w art. 27 ust. 2 tego rozporządzenia nie wskazano podmiotu zobowiązanego do uiszczenia tej opłaty.

45 Jednakże z art. 27 ust. 8 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z jego motywami 4, 6 i 32 wynika, że zamiarem prawodawcy Unii było nałożenie opłaty na podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze lub podmioty działające na rynku pasz.

46 W tym względzie, o ile w rozporządzeniu nr 882/2004 nie zdefiniowano owych pojęć „podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze” i „podmiotów działających na rynku pasz”, o tyle w art. 2 tego rozporządzenia odesłano do rozporządzenia nr 178/2002 zawierającego podstawowe zasady prawa paszowego i żywnościowego, w którym to rozporządzeniu zdefiniowano wspomniane pojęcia w art. 3 pkt 3 i 6.

47 Zgodnie z tymi ostatnimi przepisami podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze lub podmiot działający na rynku pasz oznacza osobę fizyczną lub prawną odpowiedzialną za zapewnienie spełnienia wymogów niniejszego rozporządzenia w przedsiębiorstwie spożywczym lub paszowym pozostającym pod jej kontrolą.

48 Zgodnie z art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 178/2002 prawo żywnościowe obejmuje wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a jej bezpieczeństwo w szczególności, zarówno na szczeblu Unii, jak i na szczeblu krajowym i obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz pasz dla zwierząt.

49 Wynika z tego, że każda osoba fizyczna lub prawna, która w ramach swojej działalności jest zobowiązana do przestrzegania tego prawa żywnościowego, powinna zostać zakwalifikowana jako „podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze” lub „podmiot działający na rynku pasz”.

50 W tym kontekście okoliczność, że działalność w zakresie uboju i rozbioru mięsa jest wykonywana w sposób pomocniczy w stosunku do głównej działalności w zakresie hodowli, jest okolicznością bez znaczenia.

51 Do sądu odsyłającego należy zatem sprawdzenie w pierwszej kolejności, czy przedsiębiorca rolny prowadzi działalność, o której mowa w załączniku IV, sekcja A, do rozporządzenia nr 882/2004, taką jak ubój i rozbiór mięsa. W przypadku odpowiedzi twierdzącej to do sądu odsyłającego należy

sprawdzenie w drugiej kolejności, czy ów przedsiębiorca rolny podlega wymogom prawa żywnościowego w taki sposób, by został uznany za „podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze" lub „działający na rynku pasz" w rozumieniu art. 3 pkt 3 i 6 rozporządzenia nr 178/2002 oraz czy podlega on kontrolom urzędowym mającym na celu sprawdzenie, czy przestrzega on tych przepisów.

52 Mając na względzie powyższe rozważania, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, iż stanowi on, że państwa członkowskie mają obowiązek nałożenia opłat w zakresie kontroli urzędowej za działania wymienione w załączniku IV, sekcja A, oraz w załączniku V, sekcja A, do tego rozporządzenia również na podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze i działające na rynku pasz, które prowadzą działalność w zakresie uboju i rozbioru mięsa w sposób pomocniczy w stosunku do swej głównej działalności w zakresie hodowli.

W przedmiocie pytania drugiego

53 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że zezwala on państwu członkowskiemu na stosowanie opłat o wartości niższej od stawek minimalnych przewidzianych w załączniku IV, sekcja B, oraz w załączniku V, sekcja B, do rozporządzenia nr 882/2004.

54 Przede wszystkim z brzmienia art. 27 ust. 3 akapit pierwszy zdanie pierwsze rozporządzenia nr 882/2004 wynika, że opłaty pobrane w odniesieniu do działań wymienionych w załączniku IV, sekcja A, oraz załączniku V, sekcja A, rozporządzenia nr 882/2004 nie są niższe niż minimalne stawki określone w załączniku IV, sekcja B, oraz załączniku V, sekcja B, tego rozporządzenia.

55 Następnie z sekcji B owych załączników IV i V wynika, że państwa członkowskie pobierają w odniesieniu do kontroli dotyczących wykazu produktów wskazanych w tej sekcji stawki minimalne odpowiadające opłatom wskazanym we wspomnianej sekcji.

56 Tymczasem ani w art. 27 ust. 3, ani w sekcji B załączników IV i V do rozporządzenia nr 882/2004 nie przewidziano możliwości wprowadzania w sposób ogólny i dyskrecjonalny wyjątków od tych stawek minimalnych, w przypadku gdy państwo wybrało finansowanie kontroli urzędowych za pomocą systemu opłat ryczałtowych zgodnie z art. 27 ust. 4 lit. b) tego rozporządzenia.

57 W tym względzie Trybunał orzekł, że te minimalne stawki stanowią stawki bazowe, od których państwa członkowskie co do zasady nie mogą wprowadzać wyjątków (wyrok z dnia 7 lipca 2011 r., Rakvere Piim i Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, pkt 22, 27).

58 Wreszcie taka wykładnia znajduje potwierdzenie w art. 27 ust. 6 rozporządzenia nr 882/2004, regulującym jedyny wyjątek, na podstawie którego państwo członkowskie jest uprawnione do ustalania w odniesieniu do danego przedsiębiorstwa kwoty opłaty związanej z urzędową kontrolą poniżej minimalnych stawek określonych w sekcji B załącznika IV i V do tego rozporządzenia. Tymczasem, biorąc pod uwagę informacje przekazane przez sąd odsyłający, uregulowanie rozpatrywane w postępowaniach głównych nie może ze względu na swój charakter wchodzić w zakres odstępstwa, o którym mowa w tym art. 27 ust. 6, ponieważ nie dotyczy ono sytuacji danego przedsiębiorstwa, lecz ma ono charakter ogólny.

59 Z powyższego wynika, że art. 27 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 oraz sekcja B załączników IV i V do tego rozporządzenia nie pozostawiają państwom członkowskim żadnego zakresu uznania pozwalającego państwom członkowskim na odstępstwo w sposób ogólny i dyskrecjonalny od ustalonych dla nich stawek minimalnych (zob. podobnie wyrok z dnia 7 lipca 2011 r., Rakvere Piim i Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, pkt 28).

60 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 27 rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie upoważnia on państwa członkowskiego do stosowania stawek opłat niższych od stawek minimalnych przewidzianych w załączniku IV, sekcja B, i w załączniku V, sekcja B, do rozporządzenia nr 882/2004.

W przedmiocie kosztów

61 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 27 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt należy interpretować w ten sposób, że stanowi on, iż państwa członkowskie mają obowiązek nałożenia opłat w zakresie kontroli urzędowej za działania wymienione w załączniku IV, sekcja A, oraz w załączniku V, sekcja A, do tego rozporządzenia również na podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze i działające na rynku pasz, które prowadzą działalność w zakresie uboju i rozbioru mięsa w sposób pomocniczy w stosunku do swej głównej działalności w zakresie hodowli.**

2) **Artykuł 27 rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie upoważnia on państwa członkowskiego do stosowania stawek opłat niższych od stawek minimalnych przewidzianych w załączniku IV, sekcja B, i w załączniku V, sekcja B, do rozporządzenia nr 882/2004.**

Podpisy