ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

12 september 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Verordening (EG) nr. 882/2004 – Artikel 27 – Officiële controles op diervoeders en levensmiddelen – Financiering – Voor officiële controles verschuldigde vergoedingen of heffingen – Mogelijkheid voor de lidstaten om sommige categorieën ondernemers vrijstelling te verlenen – Minimumbedragen van de vergoedingen”

In de gevoegde zaken C-199/18, C-200/18 en C-343/18,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissingen van 14 december 2017, ingekomen bij het Hof op 19 maart 2018, in de procedures

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)

tegen

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena,

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

en

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l.,

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

tegen

Regione Emilia-Romagna,

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

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, D. Šváby (rapporteur) en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Pollo del Campo S.c.a., Avi Coop Società Cooperativa Agricola, vertegenwoordigd door M. Giustiniani, A. Gamberini en M. Aldegheri, avvocati,

– C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa, vertegenwoordigd door M. Aldegheri, avvocatessa, vervolgens door A. Clarizia, avvocato,

– Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta, vertegenwoordigd door M. Giustiniani, A. Gamberini en M. Aldegheri, avvocati,

– A.U.S.L. Romagna, vertegenwoordigd door A. Lolli, avvocato,

– Regione Emilia-Romagna, vertegenwoordigd door G. Puliatti en F. Senofonte, avvocati,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Moro en D. Bianchi als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 27 van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB 2004, L 165, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 191, blz. 1).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van drie gedingen tussen Pollo del Campo S.c.a. en Avi Coop Società Cooperativa Agricola (zaak C-199/18), C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa en Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (zaak C-200/18) en SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. en MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (zaak C-343/18) enerzijds, en de Regione Emilia Romagna (regio Emilia-Romagna, Italië), Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena (plaatselijk gezondheidsagentschap 104 Modena, Italië) en A.U.S.L. Romagna (plaatselijk gezondheidsagentschap Romagna, Italië) anderzijds, met betrekking tot een besluit van deze regio op grond waarvan verzoeksters in het hoofdgeding een vergoeding moesten betalen ter dekking van de kosten van officiële veterinaire controles.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 89/662

3 Artikel 1 van richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB 1989, L 395, blz. 13), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 (PB 2004, L 157, blz. 33, met rectificatie in PB 2004, L 195, blz. 12) (hierna: „richtlijn 89/662"), bepaalt dat de lidstaten erop toezien dat de veterinaire controles op producten van dierlijke oorsprong die vallen onder de in bijlage A vermelde besluiten en die zijn bestemd om in de handel te worden gebracht, niet meer aan de grenzen, maar overeenkomstig deze richtlijn worden uitgevoerd.

4 Hoofdstuk I van deze bijlage A noemt richtlijn 2002/99/EEG van de Raad van 16 december 2002 houdende vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor de productie, de verwerking, de distributie en het binnenbrengen van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (PB 2003, L 18, blz. 11), en verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139, blz. 55).

Richtlijn 93/119

5 Richtlijn 93/119/EG van de Raad van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden (PB 1993, L 340, blz. 21) stelde gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van dieren bij het slachten of doden vast om een rationele ontwikkeling van de productie te garanderen en de voltooiing van de interne markt voor dieren en dierlijke producten te vergemakkelijken.

Richtlijn 96/23

6 Richtlijn 96/23/EG van de Raad van 29 april 1996 inzake controlemaatregelen ten aanzien van bepaalde stoffen en residuen daarvan in levende dieren en in producten daarvan en tot intrekking van de richtlijnen 85/358/EEG en 86/469/EEG en de beschikkingen 89/187/EEG en 91/664/EEG (PB 1996, L 125, blz. 10), stelt de controlemaatregelen vast met betrekking tot de in bijlage I daarbij bedoelde stoffen en groepen residuen.

7 Hiertoe bepaalt artikel 3 van deze richtlijn, dat staat in hoofdstuk II ervan („Plannen voor het toezicht op de opsporing van residuen of stoffen"):

„Het toezicht op het productieproces van dieren en primaire producten van dierlijke oorsprong met het oog op de opsporing van in bijlage I [bij deze richtlijn] bedoelde residuen en stoffen bij levende dieren, in de excreta en biologische vloeistoffen daarvan, alsmede in weefsel, dierlijke producten, diervoeders en drinkwater, moet worden uitgeoefend overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk."

Verordening nr. 178/2002

8 Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1), bepaalt in artikel 3 („Overige definities"):

„In deze verordening wordt verstaan onder:

1. ‚levensmiddelenwetgeving': de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot levensmiddelen in het algemeen en de voedselveiligheid in het bijzonder, zowel op het niveau van de Gemeenschap als op nationaal niveau; deze term bestrijkt alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, alsmede van diervoeders die voor voedselproducerende dieren worden geproduceerd of daaraan worden vervoederd;

[...]

3. ‚exploitant van een levensmiddelenbedrijf': natuurlijke persoon of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de naleving van de in de levensmiddelenwetgeving vastgestelde voorschriften in het levensmiddelenbedrijf waarover hij de leiding heeft;

[...]

6. ‚exploitant van een diervoederbedrijf': natuurlijke persoon of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de naleving van de in de levensmiddelenwetgeving vastgestelde voorschriften in het diervoederbedrijf waarover hij de leiding heeft".

Verordening nr. 853/2004

9 Bijlage III bij verordening nr. 853/2004 bevat een aantal specifieke voorschriften. Meer bepaald bevat sectie 2 van deze bijlage III voorschriften die van toepassing zijn op vlees van pluimvee en lagomorfen en onder meer gelden voor de slacht en het uitsnijden van vlees.

Verordening nr. 882/2004

10 De overwegingen 4, 6 en 32 van verordening nr. 882/2004 luiden als volgt:

„(4) De communautaire wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen is gebaseerd op het beginsel dat de exploitanten van diervoeder- en levensmiddelenbedrijven ervoor moeten zorgen dat de diervoeders en levensmiddelen in alle stadia van de productie, verwerking en distributie in de bedrijven onder hun beheer voldoen aan de voorschriften van de diervoeder- en levensmiddelenwetgeving die van toepassing zijn op hun bedrijvigheid.

[...]

(6) De lidstaten handhaven de diervoeder- en levensmiddelenwetgeving en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn en gaan na of de exploitanten van bedrijven de toepasselijke bepalingen daarvan in alle stadia van de productie, verwerking en distributie naleven. Daartoe moeten officiële controles worden uitgevoerd.

[...]

(32) Voor de organisatie van officiële controles moeten passende financiële middelen ter beschikking worden gesteld. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten derhalve vergoedingen of kostenbijdragen kunnen innen ter dekking van de kosten van die officiële controles. Daarbij staat het de bevoegde autoriteiten van de lidstaten vrij de vergoedingen en kostenbijdragen vast te stellen als vaste bedragen op basis van de gedragen kosten en rekening houdend met de specifieke situatie van de inrichtingen. Indien een vergoeding wordt gevraagd van exploitanten, moeten daarvoor gemeenschappelijke criteria worden toegepast. Het is derhalve passend criteria vast te stellen voor het bepalen van de hoogte van de inspectievergoeding. Wat de vergoedingen voor invoercontroles betreft, is het met het oog op een uniforme toepassing en om handelsverstoringen te vermijden noodzakelijk voor de voornaamste invoerproducten de tarieven rechtstreeks vast te stellen."

11 In titel I van verordening nr. 882/2004 („Onderwerp, werkingssfeer, definities") staat artikel 1, betreffende het onderwerp en de werkingssfeer, dat in lid 1 bepaalt:

„In deze verordening worden algemene voorschriften vastgesteld voor de uitvoering van officiële controles op de naleving van voorschriften die in het bijzonder zijn gericht op:

a) het voorkomen, wegnemen of tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen van rechtstreekse of door het milieu veroorzaakte risico's voor mens en dier [...]".

12 In artikel 2, punt 1, van verordening nr. 882/2004 wordt „officiële controle" omschreven als „elke vorm van controle die door de bevoegde autoriteit of door de Gemeenschap wordt uitgevoerd om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd".

13 Titel II van deze verordening („Officiële controles door de lidstaten") bevat een hoofdstuk I, dat „Algemene verplichtingen" betreft. In dit hoofdstuk staat artikel 3, dat betrekking heeft op de „Algemene verplichtingen met betrekking tot de organisatie van officiële controles". Dit artikel luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de officiële controles regelmatig en op basis van een risicobeoordeling worden uitgevoerd om de doelstellingen van deze verordening te bereiken,

[...]

3. De officiële controles worden uitgevoerd in elk stadium van de productie, verwerking en distributie van diervoeders of levensmiddelen en van dieren en dierlijke producten. Zij omvatten controles van diervoeder- en levensmiddelenbedrijven, het gebruik van diervoeders en levensmiddelen, de opslag van diervoeders en levensmiddelen, processen, materialen of substanties, activiteiten of werkzaamheden, waaronder het vervoer, die voor de verwezenlijking van de doelen van deze verordening worden toegepast op diervoeders of levensmiddelen en op levende dieren.

[...]"

14 In hoofdstuk VI van titel II („Financiering van officiële controles") staat artikel 26, waarin een „Algemeen beginsel" wordt verwoord als volgt:

„De lidstaten zorgen, op een wijze die zij passend achten, inclusief door algemene belastingen of door het vaststellen van vergoedingen of heffingen, voor voldoende financiële middelen voor het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles."

15 Artikel 27 van verordening nr. 882/2004, met het opschrift „Vergoedingen of heffingen", luidt als volgt:

„1. De lidstaten kunnen vergoedingen of heffingen innen ter dekking van de kosten van officiële controles.

2. Waar het evenwel gaat om activiteiten als bedoeld in bijlage IV, afdeling A, en bijlage V, afdeling A, verzekeren de lidstaten dat een vergoeding wordt geïnd.

3. Onverminderd de leden 4 en 6 mogen vergoedingen die voor de in bijlage IV, afdeling A, en bijlage V, afdeling A, genoemde activiteiten worden geïnd, niet lager zijn dan de in bijlage IV, afdeling B, en bijlage V, afdeling B, gespecificeerde minima. Voor de in bijlage IV, afdeling A, genoemde activiteiten mogen de lidstaten evenwel gedurende een overgangsperiode tot 1 januari 2008 de bedragen hanteren die momenteel op grond van richtlijn 85/73/EEG [van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee (PB 1985, L 32, blz. 14] van toepassing zijn.

[...]

4. Vergoedingen die overeenkomstig lid 1 of lid 2 ten behoeve van officiële controles worden geïnd:

[...]

b) kunnen op vaste bedragen worden vastgesteld op basis van de door de bevoegde autoriteiten gedurende een bepaalde periode gedragen kosten of, indien van toepassing, de bedragen die zijn vastgesteld in bijlage IV, afdeling B, of in bijlage V, afdeling B.

5. Bij de vaststelling van de vergoedingen houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

a) het type bedrijf en de daaraan verbonden risicofactoren;

b) de belangen van bedrijven met een geringe productie;

c) de traditionele methoden die worden gebruikt voor de productie, verwerking en distributie;

d) de behoeften van bedrijven die gelegen zijn in gebieden met bijzondere geografische beperkingen.

6. Wanneer in verband met zelfcontrole, door het diervoeder- of levensmiddelenbedrijf toegepaste traceerbaarheidssystemen en het niveau van de tijdens officiële controles geconstateerde naleving, voor een bepaald type diervoeder of levensmiddelen of voor bepaalde activiteiten officiële controles met een lagere frequentie plaatsvinden, dan wel om rekening te houden met de criteria van lid 5, onder b) tot en met d), kunnen de lidstaten een vergoeding voor officiële controles vaststellen die lager ligt dan het in lid 4, onder b), bedoelde minimumbedrag, op voorwaarde dat de betrokken lidstaat bij de Commissie een verslag indient waarin vermeld zijn:

a) het betrokken type diervoeder of levensmiddelen of de betrokken activiteit;

b) de controles die in het betrokken diervoeder- of levensmiddelenbedrijf worden uitgevoerd, en

c) welke methode voor de berekening van de vergoeding is toegepast.

[...]"

16 Bijlage IV bij verordening nr. 882/2004 heeft het opschrift „Activiteiten en minimumvergoedingen en -heffingen met betrekking tot officiële controles van inrichtingen in de Gemeenschap". Afdeling A van deze bijlage IV bepaalt:

„1. De onder de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG [van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB 1990, L 224, blz. 29)], 93/119/EG en 96/23/EG vallende activiteiten waarvoor de lidstaten op grond van richtlijn 85/73/EEG thans vergoedingen innen.

2. De erkenning van inrichtingen voor diervoerders."

17 Afdeling B van deze bijlage IV bepaalt dat de lidstaten voor controles in verband met de in deze afdeling opgenoemde lijst producten ten minste de minimumvergoedingen en -heffingen innen die in deze afdeling worden genoemd. Meer bepaald worden minimumvergoedingen en -heffingen vastgesteld voor inspecties bij het slachten, en minimumvergoedingen en -heffingen voor controles in uitsnijderijen.

18 Bijlage V van deze verordening heeft betrekking op de „Activiteiten en minimumvergoedingen en -heffingen met betrekking tot de officiële controle van goederen en levende dieren die in de Gemeenschap worden ingevoerd" en bepaalt:

„De onder de richtlijnen 97/78/EG [van de Raad van 18 december 1997 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht (PB 1997, L 24, blz. 9)] en 91/496/EEG [van de Raad van 15 juli 1991 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor dieren uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht en tot wijziging van de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG en 90/675/EEG (PB 1991, L 268, blz. 56)] vallende activiteiten waarvoor de lidstaten op grond van richtlijn 85/73/EEG thans vergoedingen innen."

19 Afdeling B van deze bijlage V bepaalt dat de lidstaten voor de officiële controle van op de lijst van de in deze afdeling genoemde producten de minimumvergoedingen en -heffingen vaststellen die in die afdeling zijn genoemd.

Italiaans recht

20 Artikel 1 van decreto legislativo n. 194 – Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004 (wetbesluit houdende regelgeving van de wijzen van herfinanciering van officiële sanitaire controles ingevolge verordening nr. 882/2004 (hierna: „wetsbesluit nr. 194/2008") van 19 november 2008 (GURI nr. 289 van 11 december 2008) bakent de „Werkingssfeer" van dit wetsbesluit af in de volgende bewoordingen:

„1. Dit besluit bepaalt de wijzen van financiering van de officiële sanitaire controles, die worden geregeld door titel II van verordening [nr. 882/2004] en uitgevoerd door de bevoegde autoriteiten ter verificatie van de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de normen voor dierengezondheid en dierenwelzijn.

2. Voor de financiering van de in lid 1 bedoelde controles zijn de vergoedingen van toepassing die zijn vermeld in de bijlagen bij dit besluit, volgens de procedures van artikel 2.

3. De in dit besluit bedoelde vergoedingen, die elke andere vergoeding voor de in lid 1 bedoelde sanitaire controles vervangen, komen ten laste van de ondernemers in de sectoren waarin de in lid 1 bedoelde controles worden uitgevoerd. [...]"

21 Wetsbesluit nr. 194/2008 vermeldt in bijlage A, afdelingen 1 en 2, de hoogte van de vergoedingen die gelden voor slachtinrichtingen en het toezicht op uitsnijderijen, die overeenkomen met die welke zijn vermeld in bijlage IV, afdeling B, van verordening nr. 882/2004.

22 Ter uitvoering van verordening nr. 882/2004 en ter voorkoming van ongelijke behandeling op het Italiaanse grondgebied, is artikel 1 van wetsbesluit nr. 194/2008 gewijzigd bij invoering van een lid 3 bis krachtens legge n. 96 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009 (wet nr. 96 houdende bepalingen ter nakoming van de verplichtingen die voor Italië voortvloeien uit zijn lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen – Communautaire wet 2009), van 4 juni 2010 (gewoon supplement bij GURI nr. 146 van 25 juni 2010). Dit lid 3 bis bepaalt:

„Agrarisch ondernemers zijn voor de uitoefening van de activiteiten bedoeld in artikel 2135 van de Codice civile (burgerlijk wetboek) uitgesloten van de werkingssfeer van dit besluit".

23 Artikel 2135 van de Codice civile luidt:

„Onder ‚agrarisch ondernemer' wordt verstaan eenieder die een van de volgende activiteiten uitoefent: landbouw, bosbouw, veeteelt en daarmee samenhangende activiteiten.

Onder ‚landbouw', ‚bosbouw' en ‚veeteelt' worden de activiteiten verstaan die zijn gericht op het laten plaatsvinden en het verbeteren van een biologische cyclus of van een voor deze cyclus noodzakelijke stap, die plantaardig of dierlijk van aard is, door het (mogelijke) gebruik van de exploitatie, hout of zoet-, brak- of zeewater.

Onder ‚samenhangende activiteiten' worden de activiteiten verstaan die door deze agrarisch ondernemer worden verricht met het oog op het hanteren, het opslaan, het verwerken, het in de handel brengen en het exploiteren van de producten die hoofdzakelijk zijn verkregen uit de landbouw, bosbouw of veeteelt, alsmede de activiteiten ter levering van goederen of diensten onder gebruikmaking van hoofdzakelijk apparatuur of middelen van de onderneming die normaliter worden gebruikt voor de uitgeoefende agrarische activiteit, met inbegrip van de activiteiten ter benutting van de grond en het plattelands- en bosareaal, of activiteiten die zijn gericht op ontvangst of verblijf, zoals in de wet bepaald."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

24 Verzoeksters in het hoofdgeding zijn agrarische ondernemingen die actief zijn op het gebied van het fokken, het slachten en het in de handel brengen van pluimvee.

25 Bij een besluit van 12 december 2011 heeft de regionale uitvoerende overheid van de regio Emilia-Romagna beslist de bij wetsbesluit nr. 194/2008 vastgestelde vergoedingen op te leggen aan agrarisch ondernemers die onder meer de activiteiten uit de afdelingen 1 en 2 van bijlage A bij dat wetsbesluit uitoefenen, namelijk slachterijen en uitsnijderijen.

26 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben bij de Tribunale amministrativo regionale per l'Emiglia-Romagna (bestuursrechter in eerste aanleg van Emilia-Romagna, Italië) beroep ingesteld tegen dit besluit en de uitnodigingen tot betaling die daaropvolgend jegens hen zijn uitgevaardigd. Deze rechter heeft dit beroep verworpen, in wezen op grond dat verordening nr. 882/2004 de lidstaten niet toestond uitzonderingen te maken op de verplichting tot betaling van de veterinaire vergoedingen.

27 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben vervolgens bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) beroep tot herziening van die uitspraak ingesteld. Zij betogen in wezen, in de eerste plaats, dat de regelgeving van de Unie niet ertoe verplicht alle ondernemers in de agrarische sector, meer bepaald

de agrarisch ondernemers in de zin van artikel 2135 van het Italiaanse burgerlijk wetboek, de vergoedingen voor de officiële veterinaire controles op te leggen. De regelgeving van de Unie vereist louter van de lidstaten dat zij er voor zorgen dat een vergoeding wordt geïnd voor bepaalde activiteiten, zoals de inspectie van slachthuizen en het toezicht op de exploitatie van uitsnijderijen. De lidstaten kunnen de financiering van deze controles naar believen organiseren op de wijze die huns inziens het meest geschikt is.

28 In de tweede plaats stellen verzoeksters in het hoofdgeding dat de vrijstelling van de betaling van vergoedingen tevens moet gelden voor agrarisch ondernemers die activiteiten uitoefenen die verwant zijn aan de veeteelt, zoals het hanteren, het opslaan, het verwerken, het in de handel brengen en het exploiteren van producten die hoofdzakelijk zijn verkregen uit de veeteelt.

29 Volgens de verwijzende rechter is het in de context waarin hij is aangezocht noodzakelijk te weten welke verplichtingen verordening nr. 882/2004 aan de lidstaten oplegt. De Consiglio di Stato vraagt zich meer bepaald af of deze verordening lidstaten de mogelijkheid biedt uitzonderingen vast te stellen op de verplichting een vergoeding te betalen voor de officiële sanitaire controles.

30 Voorts heeft hij twijfels over de precieze afbakening van de categorie agrarisch ondernemers die van de betaling van deze vergoeding zouden kunnen worden vrijgesteld, gelet op het arrest van 10 november 2016 van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), waarin coöperaties en verenigingen van agrarisch ondernemers werden beschouwd als „agrarisch ondernemers" in de zin van artikel 2135 van het burgerlijk wetboek, wanneer zij voor de uitoefening van de in dit artikel bedoelde activiteiten, producten van hun leden gebruiken of hun leden goederen en diensten leveren voor het in stand houden en de ontwikkeling van een biologische cyclus.

31 Hierop heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 27 van [verordening nr. 882/2004], dat bepaalt dat de lidstaten voor de in bijlage IV, afdeling A, en bijlage V, afdeling A, bedoelde activiteiten verzekeren dat een vergoeding wordt geïnd, aldus worden uitgelegd dat de verplichting tot betaling geldt voor alle agrarisch ondernemers, ook wanneer zij ‚het slachten en het uitsnijden van vlees uitsluitend uitoefenen ten behoeve van en in verband met de veeteelt'?

2) Mag een lidstaat bepaalde categorieën ondernemers uitsluiten van het betalen van vergoedingen voor de sanitaire controles, terwijl hij een stelsel voor het innen van vergoedingen heeft opgezet dat als geheel geschikt is om te garanderen dat de kosten van de officiële controles worden gedekt, of lagere vergoedingen in rekening brengen dan de vergoedingen die zijn vastgesteld bij verordening nr. 882/2004?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 27 van verordening nr. 882/2004 in die zin moet worden uitgelegd dat het bepaalt dat de lidstaten ook exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven die naast hun hoofdactiviteit van veeteelt de nevenactiviteit van het slachten en het uitsnijden van vlees verrichten, moeten verplichten tot het betalen van vergoedingen voor de officiële controles op de in bijlage IV, afdeling A, en bijlage V, afdeling A, van deze verordening genoemde activiteiten.

33 Om te beginnen komt uit artikel 2, punt 1, en artikel 3 van verordening nr. 882/2004, gelezen in het licht van de overwegingen 4 en 6 van deze verordening naar voren, dat de lidstaten officiële controles moeten uitvoeren om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen door de exploitanten van levensmiddelen- en diervoederbedrijven wordt nageleefd in elk stadium van de productie, verwerking en distributie van diervoeders of levensmiddelen en van dieren en dierlijke producten.

34 Zo zorgen de lidstaten overeenkomstig de tekst van artikel 26 van verordening nr. 882/2004, op een wijze die zij passend achten, inclusief door algemene belastingen of door het vaststellen van vergoedingen of heffingen, voor voldoende financiële middelen voor het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles. In dit verband heeft het Hof dit artikel, gelezen tegen de achtergrond van overweging 32 van deze verordening, in die zin uitgelegd dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken om de nodige financiële middelen vrij te maken om over personeel en andere middelen voor de officiële controles te kunnen beschikken (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Deze beoordelingsmarge wordt echter afgebakend door de geharmoniseerde regels van artikel 27 van verordening nr. 882/2004, wanneer de lidstaten beslissen, de marktdeelnemers vergoedingen of heffingen als bedoeld in dit artikel op te leggen (arrest van 26 juli 2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, punt 34).

36 In dit verband blijkt uit de tekst van artikel 27 van verordening nr. 882/2004 dat, terwijl de lidstaten volgens lid 1 van dit artikel vergoedingen of heffingen ter dekking van de kosten van officiële controles kunnen innen, lid 2 van dat artikel bepaalt dat de lidstaten verzekeren dat een vergoeding, en geen heffing, wordt geïnd ter dekking van de activiteiten als bedoeld in bijlage IV, afdeling A, en bijlage V, afdeling A, van deze verordening.

37 Hieruit volgt dat uit de duidelijke tekst van dit artikel 27, lid 2, van verordening nr. 882/2004 voortvloeit dat de lidstaten een vergoeding moeten innen ter dekking van de kosten die worden veroorzaakt door de in dit bijlagen bedoelde activiteiten en voorts dat de Uniewetgever in dat lid niet uitdrukkelijk heeft aangeduid wie deze vergoeding moet betalen.

38 Zo moet in de eerste plaats, wat betreft de in bijlage IV, afdeling A, bij verordening nr. 882/2004 bedoelde activiteiten, worden opgemerkt dat deze bijlage zelf geen opsomming bevat van de betrokken activiteiten, maar verwijst naar de activiteiten als bedoeld in de richtlijnen 89/662, 93/119 en 96/23, waarvoor de lidstaten al vergoedingen innen krachtens richtlijn 85/73.

39 In dit verband bepaalt, ten eerste, richtlijn 89/662 dat de veterinaire controles die moeten worden uitgevoerd op de onder bijlage A bij die richtlijn vallende, voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong, worden uitgevoerd in alle stadia van productie, verwerking, opslag, verhandeling en de overdracht van deze producten.

40 Bijlage A bij deze richtlijn verwijst naar richtlijn 2002/99, die veterinairrechtelijke voorschriften voor de productie, de verwerking, de distributie en het binnenbrengen van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong vaststelt, en voorts naar verordening nr. 853/2004, die specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong vaststelt en meer bepaald, in bijlage III bij deze verordening, de regels inzake de slacht en het uitsnijden van vlees van pluimvee.

41 Ten tweede is richtlijn 93/119, zoals blijkt uit artikel 1, lid 1 ervan, van toepassing op het slachten.

42 Ten derde stelt richtlijn 96/23 controlemaatregelen vast ten aanzien van de in bijlage I erbij bedoelde stoffen, en organiseert die richtlijn het toezicht op het productieproces van dieren, primaire producten van dierlijke oorsprong en diervoeders in alle stadia van de productie, de verwerking en de verhandeling van deze producten.

43 Uit deze richtlijnen vloeit voort dat zij de lidstaten verplichten controles uit te oefenen in alle stadia van het productieproces en de verwerking van dieren en hun producten, alsook op het productieproces van diervoeders. Hieruit volgt dat, aangezien het slachten en het uitsnijden van vlees binnen de fasen voor de productie en de verwerking van dieren valt, artikel IV, afdeling A, van verordening nr. 882/2004 is gericht op deze activiteiten. Bijgevolg moet krachtens artikel 27, lid 2, van deze verordening voor deze activiteiten een verplichte vergoeding worden betaald ter financiering van de officiële controles.

44 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat artikel 27, lid 2, van die verordening niet aanduidt wie deze vergoeding moet betalen.

45 Uit artikel 27, lid 8, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met de overwegingen 4, 6 en 32 van deze verordening, komt evenwel naar voren dat de wetgever van de Unie deze vergoeding heeft willen laten betalen door de exploitanten van levensmiddelen- en diervoederbedrijven.

46 Ofschoon verordening nr. 882/2004 de begrippen „exploitanten van levensmiddelenbedrijven” en „exploitanten van diervoederbedrijven” niet nader omschrijft, verwijst artikel 2 van deze verordening in dat verband naar verordening nr. 178/2002, die fundamentele regels bevat van de wetgeving met betrekking tot diervoeders en levensmiddelen, en die begrippen in artikel 3, punten 3 en 6, definieert.

47 Overeenkomstig die laatste bepalingen is een exploitant van een levensmiddelenbedrijf of een exploitant van een diervoederbedrijf een natuurlijke persoon of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de naleving van de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving in het levensmiddelenbedrijf of diervoederbedrijf waarover die persoon zeggenschap heeft.

48 Overeenkomstig artikel 3, punt 1, van verordening nr. 178/2002 omvat de levensmiddelenwetgeving alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot levensmiddelen in het algemeen en de voedselveiligheid in het bijzonder die afkomstig zijn uit het Unierecht of het nationale recht, en bestrijkt deze term alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, alsmede van diervoeders.

49 Hieruit volgt dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die deze levensmiddelwetgeving in het kader van zijn activiteit moet naleven, moet worden aangemerkt als een „exploitant van een levensmiddelenbedrijf” of als een „exploitant van een diervoederbedrijf”.

50 In deze context is de omstandigheid dat het slachten en het uitsnijden van vlees een nevenactiviteit is van de hoofdactiviteit van veeteelt, niet van invloed.

51 Het is dan ook aan de verwijzende rechter om, in de eerste plaats, na te gaan of de agrarisch ondernemer de in bijlage IV, afdeling A, van verordening nr. 882/2004 bedoelde activiteiten uitoefent, zoals het slachten en het uitsnijden van vlees. Zo ja, moet de verwijzende rechter in de tweede plaats nagaan of deze agrarisch ondernemer gebonden is aan de voorschriften uit de levensmiddelenwetgeving, zodat hij kwalificeert als „exploitant van een levensmiddelenbedrijf” of als „exploitant van een diervoederbedrijf” in de zin van artikel 3, punten 3 en 6, van verordening nr. 178/2002, en is onderworpen aan de officiële controles om na te gaan of hij deze regelgeving naleeft.

52 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 27 van verordening nr. 882/2004 aldus moet worden uitgelegd dat dit bepaalt dat de lidstaten de vergoedingen voor de officiële controles op de in bijlage IV, afdeling A, en in bijlage V, afdeling A, bij deze verordening genoemde activiteiten ook moeten opleggen aan exploitanten van een levensmiddelenbedrijf en van een diervoederbedrijf die, naast hun hoofdactiviteit van veeteelt, het slachten en het uitsnijden van vlees als nevenactiviteit verrichten.

Tweede vraag

53 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 27 van verordening nr. 882/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat vergoedingen toe te passen die lager zijn dan de in bijlage IV, afdeling B, en bijlage V, afdeling B, bij verordening nr. 882/2004 bepaalde minimumvergoedingen.

54 Allereerst komt duidelijk uit de tekst van artikel 27, lid 3, eerste alinea, eerste volzin, van verordening nr. 882/2004 naar voren dat vergoedingen die voor de in bijlage IV, afdeling A, en bijlage V, afdeling A, genoemde activiteiten worden geïnd, niet lager zijn dan de in bijlage IV, afdeling B, en bijlage V, afdeling B, bij deze verordening gespecificeerde minima.

55 Vervolgens komt uit afdeling B van deze bijlagen IV en V naar voren dat de lidstaten voor de officiële controles in verband met de hier genoemde lijst producten, de hier vermelde minimumvergoedingen innen.

56 Artikel 27, lid 3, noch afdeling B van de bijlagen IV en V bij verordening nr. 882/2004 voorzien echter in de mogelijkheid op algemene en discretionaire wijze af te wijken van deze minimumvergoedingen wanneer de staat ervoor heeft gekozen om overeenkomstig artikel 27, lid 4, onder b), van deze verordening, de officiële controles te financieren door middel van een systeem van op vaste bedragen vastgestelde vergoedingen.

57 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat deze minimumbedragen minima vormen waarvan de lidstaten in beginsel niet mogen afwijken (arrest van 7 juli 2011, Rakvere Piim en Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, punten 22 en 27).

58 Tot slot vindt deze uitlegging steun in artikel 27, lid 6, van verordening nr. 882/2004, dat de enige afwijking regelt waarbij een lidstaat voor een bepaalde onderneming een vergoeding voor officiële controles kan vaststellen die lager ligt dan de in afdeling B van de bijlagen IV en V bij deze verordening bedoelde minimumbedragen. Gelet op de aanwijzingen die door de verwijzende rechter zijn verstrekt, kan de regelgeving aan de orde in het hoofdgeding naar aard niet onder de in dit artikel 27, lid 6, bedoelde afwijking vallen, aangezien zij niet is gericht op de situatie van een onderneming in het bijzonder, maar van algemene aard is.

59 Hieruit volgt dat artikel 27, lid 3, van verordening nr. 882/2004 en afdeling B van de bijlagen IV en V bij deze verordening de lidstaten geen enkele beoordelingsmarge bieden om, op algemene en discretionaire wijze, af te wijken van de minimumbedragen die daarin zijn vastgesteld (zie in die zin arrest van 7 juli 2011, Rakvere Piim en Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, punt 28).

60 Uit het voorgaande vloeit voort dat artikel 27 van verordening nr. 882/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het een lidstaat niet toestaat vergoedingen toe te passen die lager zijn dan de in bijlage IV, afdeling B, en bijlage V, afdeling B, bij verordening nr. 882/2004 vastgestelde minimumbedragen.

Kosten

61 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Negende kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 27 van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn moet aldus worden uitgelegd dat dit bepaalt dat de lidstaten de vergoedingen voor de officiële controles op de in bijlage IV, afdeling A, en in bijlage V, afdeling A, bij deze verordening genoemde activiteiten ook moeten opleggen aan exploitanten van een levensmiddelenbedrijf en van een diervoederbedrijf die, naast hun hoofdactiviteit van veeteelt, het slachten en het uitsnijden van vlees als nevenactiviteit verrichten.**

2) **Artikel 27 van verordening nr. 882/2004 moet aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat niet toestaat vergoedingen toe te passen die lager zijn dan de in bijlage IV, afdeling B, en bijlage V, afdeling B, bij verordening nr. 882/2004 vastgestelde minimumbedragen.**

ondertekeningen