Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

12. september 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – forordning (EF) nr. 882/2004 – artikel 27 – offentlig kontrol med foderstoffer og fødevarer – finansiering – gebyrer eller afgifter, der skal betales for den offentlige kontrol – medlemsstaternes mulighed for at fritage visse kategorier af erhvervsdrivende – minimumsgebyrer«

I de forenede sager C-199/18, C-200/18 og C-343/18,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelser af 14. december 2017, indgået til Domstolen den 19. marts 2018, i sagerne:

Pollo del Campo S.c.a.,

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

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

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

mod

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena,

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

og

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l.,

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

mod

Regione Emilia-Romagna,

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

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne D. Šváby (refererende dommer) og S. Rodin,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

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

– C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa først ved avvocatessa M. Aldegheri, derefter ved avvocato A. Clarizia

– Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta ved avvocati M. Giustiniani, A. Gamberini, og M. Aldegheri

– A.U.S.L. Romagna ved avvocato A. Lolli

– Regione Emilia-Romagna ved avvocati G. Puliatti og F. Senofonte

– Europa-Kommissionen ved F. Moro og D. Bianchi, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 27 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes (EUT 2004, L 165, s. 1, berigtiget i EUT 2004, L 191, s. 1).

2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med tre tvister mellem på den ene side Pollo del Campo S.c.a. og Avi Coop Società Cooperativa Agricola (sag C-199/18), C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa og Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (sag C-200/18) og SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. og MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (sag C-343/18) og på den anden side Regione Emilia-Romagna (regionen Emilia-Romagna, Italien), Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena (den lokale sundhedsmyndighed 104 i Modena, Italien) og A.U.S.L. Romagna (lokal sundhedsmyndighed i

Romagna, Italien), vedrørende en afgørelse truffet af denne region, hvorved appellanterne i hovedsagerne er blevet pålagt at betale et gebyr til dækning af omkostningerne ved offentlige veterinærkontroller.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 89/662

3 Artikel 1 i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT 1989, L 395, s. 13), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/41/EF af 21. april 2004 (EUT 2004, L 157, s. 33, berigtiget i EUT 2004, L 195, s. 12) (herefter »direktiv 89/662«), bestemmer, at medlemsstaterne sørger for, at veterinærkontrollen med animalske produkter, der er omfattet af retsakterne i bilag A, og som skal indgå i samhandelen, ikke længere foretages ved grænserne, men foretages efter bestemmelserne i dette direktiv.

4 I dette bilag A's kapitel I henvises til Rådets direktiv 2002/99/EF af 16. december 2002 om dyresundhedsbestemmelserne for produktion, tilvirkning, distribution og indførsel af animalske produkter til konsum (EFT 2003, L 18, s. 11), og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (EUT 2004, L 139, s. 55).

Direktiv 93/119/EF

5 Rådets direktiv 93/119/EF af 22. december 1993 om beskyttelse af dyr på slagte- eller aflivningstidspunktet (EFT 1993, L 340, s. 21) fastsatte fælles minimumsnormer for beskyttelse af dyr på slagte- eller aflivningstidspunktet for at sikre en rationel udvikling af produktionen og lette gennemførelsen af det indre marked for dyr og animalske produkter.

Direktiv 96/23/EF

6 Rådets direktiv 96/23/EF af 29. april 1996 om de kontrolforanstaltninger, der skal iværksættes for visse stoffer og restkoncentrationer heraf i levende dyr og produkter heraf og om ophævelse af direktiv 85/358/EØF og 86/469/EØF og beslutning 89/187/EØF og 91/664/EØF (EFT 1996, L 125, s. 10), fastsætter kontrolforanstaltninger vedrørende de i direktivets bilag I omhandlede stoffer og grupper af restkoncentrationer.

7 Med henblik herpå bestemmer dette direktivs artikel 3, der er indeholdt i direktivets kapitel II med overskriften »Overvågningsplaner med henblik på undersøgelse for restkoncentrationer eller stoffer«, følgende:

»Overvågningen af produktionskæden for dyr og primærprodukter af animalsk oprindelse med henblik på undersøgelse af levende dyr og disses ekskrementer og biologiske væsker samt væv og animalske produkter, foder og drikkevand for restkoncentrationer og de i [dette direktivs] bilag I omhandlede stoffer gennemføres i overensstemmelse med dette kapitel.«

Forordning (EF) nr. 178/2002

8 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT 2002, L 31, s. 1) bestemmer i sin artikel 3 med overskriften »Andre definitioner« følgende:

»I denne forordning forstås ved:

1) »fødevarelovgivning«: de love, forordninger og administrative bestemmelser, som enten i Fællesskabet eller på nationalt plan finder anvendelse på fødevarer generelt og fødevaresikkerhed i særdeleshed. Fødevarelovgivningen omfatter alle led i produktionen, tilvirkningen og distributionen af fødevarer samt af foder, der produceres eller gives til dyr, der anvendes i fødevareproduktionen

[…]

3) »leder af en fødevarevirksomhed«: den eller de fysiske eller juridiske personer, der er ansvarlige for, at fødevarelovgivningens bestemmelser overholdes i den fødevarevirksomhed, som er under vedkommendes ledelse

[…]

6) »leder af en foderstofvirksomhed«: den eller de fysiske eller juridiske personer, der er ansvarlige for, at fødevarelovgivningens bestemmelser overholdes i den foderstofvirksomhed, som er under vedkommendes ledelse.«

Forordning nr. 853/2004

9 Bilag III til forordning nr. 853/2004 rummer en række særlige bestemmelser. Særligt indeholder afsnit II i dette bilag III en række krav, der gælder for kød af fjerkræ og lagomorfer, og som bl.a. omfatter aktiviteter vedrørende slagtninger og opskæring af kød.

Forordning nr. 882/2004

10 4., 6. og 32. betragtning til forordning nr. 882/2004 har følgende ordlyd:

»(4) Fællesskabets foderstof- og fødevarelovning bygger på princippet om, at ledere af foderstof- og fødevarevirksomheder har ansvaret for at sikre, at de krav i foderstof- og fødevarelovgivningen, der er relevante for deres aktiviteter, er opfyldt for foder og fødevarer i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled i den virksomhed, som er under deres ledelse.

[…]

(6) Medlemsstaterne bør håndhæve foderstof- og fødevarelovgivning og dyresundheds- og dyrevelfærdsregler samt overvåge og kontrollere, at lederne af virksomheder overholder de relevante krav heri i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled. Offentlig kontrol bør tilrettelægges med det formål for øje.

[…]

(32) Der bør være tilstrækkelige finansielle midler til rådighed for tilrettelæggelsen af offentlig kontrol. Medlemsstaternes kompetente myndigheder bør derfor kunne opkræve gebyrer eller afgifter til dækning af omkostningerne ved offentlig kontrol. Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal under processen frit kunne fastsætte gebyrer og afgifter som faste beløb, der er baseret på de påløbne omkostninger og tager hensyn til virksomhedernes særlige situation. Hvis virksomhedsledere får pålagt gebyrer, bør der gælde fælles principper. Der bør derfor fastsættes kriterier for fastlæggelse af kontrolgebyrers størrelse. Hvad angår gebyrer for importkontrol bør satserne for væsentlige importartikler fastsættes direkte, så det sikres, at de anvendes ensartet, og at man undgår handelsforvridninger.«

11 Afsnit I i forordning nr. 882/2004, der har overskriften »Formål, anvendelsesområde og definitioner«, indeholder en artikel 1 vedrørende formål og anvendelsesområde, som i stk. 1 bestemmer følgende:

»Denne forordning fastsætter generelle regler for offentlig kontrol med, om bestemmelserne overholdes korrekt, navnlig med henblik på:

a) at forebygge eller fjerne risici enten direkte eller via miljøet for mennesker og dyr eller nedbringe dem til et acceptabelt niveau […]«

12 Denne forordnings artikel 2, nr. 1), definerer »offentlig kontrol« som »alle former for kontrol, som den kompetente myndighed eller [Fællesskabet] gennemfører for at undersøge, om foderstof- og fødevarelovgivningen, samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne, overholdes korrekt«.

13 Den nævnte forordnings afsnit II, der har overskriften »Medlemsstaternes offentlige kontrol«, indeholder et kapitel I vedrørende »Almindelige forpligtelser«. I dette kapitel indgår artikel 3 om »Almindelige forpligtelser vedrørende tilrettelæggelsen af offentlig kontrol«, der har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at offentlig kontrol foretages regelmæssigt, på grundlag af en risikovurdering og med passende hyppighed, så denne forordnings mål nås, […]

[…]

3. Offentlig kontrol omfatter alle led i produktion, forarbejdning og distribution af foderstoffer eller fødevarer samt af dyr og animalske produkter. Den omfatter desuden sådan kontrol af foderstof- eller fødevarevirksomheder, af anvendelsen af foderstoffer eller fødevarer, af opbevaringen af foderstoffer og fødevarer, af processer, materialer, stoffer, aktiviteter eller arbejdsgange, herunder transport, i forbindelse med foderstoffer eller fødevarer og af levende dyr, der kræves for at nå denne forordnings mål.

[…]«

14 I det nævnte afsnit II's kapitel VI, der har overskriften »Finansiering af offentlig kontrol«, indgår artikel 26, som angiver et »Generelt princip« med følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol; disse midler kan tilvejebringes fra kilder,

som medlemsstaterne skønner passende, herunder almindelig beskatning eller indførelse af gebyrer eller afgifter.«

15 Artikel 27 i forordning nr. 882/2004, der har overskriften »Gebyrer eller afgifter«, er affattet således:

»1. Medlemsstaterne kan opkræve gebyrer eller afgifter for at dække omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol.

2. Medlemsstaterne skal dog sikre, at der opkræves et gebyr i forbindelse med de aktiviteter, der henvises til i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A.

3. Med forbehold af stk. 4 og 6 må de opkrævede gebyrer i forbindelse med de specifikke aktiviteter, der er nævnt i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, ikke være lavere end de i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, nævnte minimumssatser. Medlemsstaterne kan imidlertid, for så vidt angår de i bilag IV, afdeling A, omhandlede aktiviteter, i en overgangsperiode indtil den 1. januar 2008 fortsætte med at bruge de takster, der anvendes for øjeblikket i henhold til [Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød (EFT 1985, L 32, s. 14)].

[…]

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

[…]

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

5. Medlemsstaterne skal ved fastsættelsen af gebyrerne tage hensyn til:

a) hvilken type virksomhed der er tale om, samt relevante risikofaktorer

b) de interesser, virksomheder med en lille afsætning, har

c) traditionelle metoder inden for produktion, forarbejdning og distribution

d) behov, der gør sig gældende for virksomheder i områder med særlige geografiske vanskeligheder.

6. Når den offentlige kontrol i betragtning af egenkontrol og sporingssystemer, der anvendes af foderstof- eller fødevarevirksomheden, såvel som den grad af regelefterkommelse, der er konstateret i forbindelse [med] den offentlige kontrol, for en bestemt type fødevarer, foderstoffer eller aktiviteter foretages med formindsket hyppighed eller tager hensyn til de kriterier, der er nævnt i stk. 5, litra b)-d), kan medlemsstaterne fastsætte gebyret for offentlig kontrol til et beløb, der er mindre end det i stk. 4, litra b), nævnte, forudsat at den berørte medlemsstat sender Kommissionen en rapport, hvori specificeres

a) den pågældende type foderstoffer, fødevarer eller aktiviteter

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

c) metoden til beregning af bidragets nedsættelse.

[…]«

16 Bilag IV til forordning nr. 882/2004 har overskriften »Aktiviteter og minimumsgebyrer eller -afgifter i forbindelse med offentlig kontrol af EF-virksomheder«. I dette bilag IV's afdeling A er følgende fastsat:

»1. De aktiviteter, der er omfattet af direktiv 89/662/EØF, [Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT 1990, L 224, s. 29)], [direktiv] 93/119/EF og 96/23/EF, for hvilke medlemsstaterne på nuværende tidspunkt opkræver gebyrer i medfør af direktiv 85/73/EØF.

2. Godkendelse af foderstofvirksomheder.«

17 Det er i dette bilag IV's afdeling B fastsat, at medlemsstaterne for kontrol i forbindelse med listen over de produkter, der er opregnet i denne afdeling, mindst opkræver de i denne afdeling B opregnede minimumsgebyrer eller -afgifter. I afdeling B er bl.a. fastsat minimumsgebyrer eller -afgifter for slagterikontrol samt minimumsgebyrer og -afgifter for kontrol med opskæringsvirksomheder.

18 Bilag V til den nævnte forordning vedrører »[a]ktiviteter og minimumsgebyrer eller -afgifter i forbindelse med offentlig kontrol af varer og levende dyr, der indføres i Fællesskabet«, og heri er følgende fastsat:

»De aktiviteter, der er omfattet af [Rådets direktiv 97/78/EF af 18. december 1997 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for tredjelandsprodukter, der føres ind i Fællesskabet (EFT 1997, L 24, s. 9)] og [Rådets direktiv 91/496/EØF af 15. juli 1991 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for dyr, der føres ind i Fællesskabet fra tredjelande, og om ændring af direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF og 90/675/EØF (EFT 1991, L 268, s. 56)], for hvilke medlemsstaterne på nuværende tidspunkt opkræver gebyrer i medfør af direktiv 85/73/EØF.«

19 Det er i dette bilag V's afdeling B fastsat, at medlemsstaterne for offentlig kontrol i forbindelse med listen over de produkter, der er opregnet i denne afdeling, opkræver de i denne afdeling B opregnede minimumsgebyrer eller -afgifter.

Italiensk ret

20 Artikel 1 i decreto legislativo n. 194 – Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004 (lovdekret nr. 194 om fastlæggelse af bestemmelserne om genfinansiering af offentlig sundhedskontrol ved

gennemførelse af forordning nr. 882/2004) (herefter »lovdekret nr. 194/2008«) af 19. november 2008 (GURI nr. 289 af 11.12.2008) afgrænser »Anvendelsesområdet« for dette lovdekret således:

»1. Dette dekret fastsætter bestemmelserne om finansiering af offentlig sundhedskontrol, der er omfattet af afsnit II i forordning [nr. 882/2004] og udført af de kompetente myndigheder med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes.

2. Til finansiering af den i stk. 1 nævnte kontrol anvendes taksterne fastsat i bilagene til dette dekret ifølge bestemmelserne i artikel 2.

3. Taksterne i dette dekret, som erstatter enhver anden takst for den i stk. 1 nævnte sundhedskontrol, betales af lederne i de virksomheder, som omfattes af den i stk. 1 nævnte kontrol […]«

21 I bilag A, afdeling 1 og 2, til lovdekret nr. 194/2008 angives de gebyrbeløb, der gælder for slagterivirksomheder og kontrol med opskæringsvirksomheder, og som svarer til de gebyrbeløb, der er anført i bilag IV, afdeling B, til forordning nr. 882/2004.

22 Med henblik på anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 882/2004 og for at undgå forskellig behandling på det italienske område skete der med legge n. 96 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009 (lov nr. 96 om bestemmelser om opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af Italiens medlemskab af Det Europæiske Fællesskab – EF-loven af 2009) af 4. juni 2010 (almindeligt tillæg til GURI nr. 146 af 25.6.2010) en ændring af artikel 1 i lovdekret nr. 194/2008, ved at der heri blev indføjet et stk. 3a, der bestemmer følgende:

»Landbrugere er undtaget fra dette dekrets anvendelsesområde med hensyn til udøvelsen af de i artikel 2135 i den civile lovbog nævnte aktiviteter.«

23 Artikel 2135 i codice civile (den civile lovbog) bestemmer følgende:

»Ved »landbruger« forstås en person, der udøver en af de følgende aktiviteter: dyrkning af mark, skovbrug, opdræt af dyr og dertil tilknyttede aktiviteter.

Ved »dyrkning af mark«, »skovbrug« og »opdræt af dyr« forstås aktiviteter med henblik på pleje og udvikling af et vegetabilsk eller animalsk biologisk kredsløb eller af en nødvendig fase i dette kredsløb, hvor der gøres eller kan gøres brug af mark, skov eller ferskvand, brakvand eller havvand.

Ved »dertil tilknyttede aktiviteter« forstås de aktiviteter, som en sådan landbruger udøver med henblik på håndtering, lagring, forarbejdning, markedsføring og forædling af produkter, der hovedsageligt stammer fra dyrkning af mark, skovbrug eller opdræt af dyr, samt levering af varer eller tjenesteydelser hovedsageligt gennem brug af virksomhedens udstyr eller ressourcer, som normalt anvendes som et led i landbrugsaktiviteterne, herunder varetagelse og udnyttelse af land- og skovressourcer eller landbrugsturisme som defineret i loven.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

24 Appellanterne i hovedsagerne er landbrugsvirksomheder, som er beskæftiget med opdræt, slagtning og markedsføring af fjerkræ.

25 Ved afgørelse af 12. december 2011 besluttede regionsbestyrelsen i Emilia-Romagna at pålægge landbrugere, der bl.a. udøver de aktiviteter, der er omfattet af bilag A, afdeling 1 og 2, til lovdekret nr. 194/2008, dvs. slagterivirksomheder og opskæringsvirksomheder, at betale de ved dette lovdekret fastsatte gebyrer.

26 Appellanterne i hovedsagerne anlagde sag ved Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (den regionale forvaltningsdomstol for Emilia-Romagna, Italien) til prøvelse af denne afgørelse og de heraf følgende betalingspåkrav, der blev udstedt over for dem. Denne forvaltningsdomstol frifandt regionsbestyrelsen i Emilia-Romagna i dette søgsmål, idet den i det væsentlige fastslog, at forordning nr. 882/2004 ikke tillod medlemsstaterne at fastsætte undtagelser fra pligten til at betale veterinærgebyrer.

27 Appellanterne i hovedsagerne har derefter iværksat appel ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) med påstand om ændring af denne dom. De har for det første i det væsentlige gjort gældende, at EU-bestemmelserne ikke stiller krav om, at alle erhvervsdrivende inden for landbrugssektoren, bl.a. »landbrugere« som omhandlet i den italienske civile lovbogs artikel 2135, skal pålægges at betale gebyrer for offentlige sundhedskontroller. EU-bestemmelserne begrænser sig til at kræve af medlemsstaterne, at de sikrer, at der opkræves et gebyr for visse aktiviteter såsom inspektion af slagterier og kontrol med driften af opskæringsvirksomheder. Det står medlemsstaterne frit for at tilrettelægge finansieringen af disse kontroller på den måde, der vurderes at være mest hensigtsmæssig.

28 Appellanterne i hovedsagerne har for det andet anført, at undtagelsen fra betaling af gebyrer ligeledes bør udstrækkes til at omfatte landbrugere, der udøver aktiviteter, som er knyttet til opdræt af dyr, såsom håndtering, lagring, forarbejdning, markedsføring og forædling af produkter, der hovedsageligt stammer fra opdræt af dyr.

29 Den forelæggende ret, der i denne sammenhæng skal pådømme sagen, finder det nødvendigt at få oplyst, hvilke forpligtelser forordning nr. 882/2004 pålægger medlemsstaterne. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ønsker for det første nærmere bestemt oplyst, hvorvidt denne forordning giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte undtagelser fra pligten til at betale et gebyr for de offentlige sundhedskontroller.

30 Den nærer for det andet tvivl om den nøjagtige afgrænsning af den kategori af landbrugere, der kan fritages for betaling af dette gebyr i betragtning af en dom afsagt den 10. november 2016 af Corte di cassazione (kassationsdomstol, Italien), hvori andelsforeninger af landbrugere og deres sammenslutninger anses for at være »landbrugere« i den forstand, hvori begrebet er anvendt i den italienske civile lovbogs artikel 2135, når disse ved udøvelsen af de i denne artikel omhandlede aktiviteter anvender produkter fra deres foreningsmedlemmer, eller når de leverer varer og tjenesteydelser til deres foreningsmedlemmer med henblik på vedligeholdelse og udvikling af et biologisk kredsløb.

31 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte afgørelsen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 27 i forordning [nr. 882/2004], hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at der opkræves et gebyr i forbindelse med de aktiviteter, der henvises til i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, fortolkes således, at betalingspligt pålægges samtlige landbrugere, også såfremt »de udfører slagtning og opskæring af kød som en aktivitet, der udgør et middel og har tilknytning til opdræt af dyr«?

2) Kan en medlemsstat, såfremt den har indført et system til opkrævning af gebyrer, der som helhed kan sikre dækning af de faktisk påløbne omkostninger for [offentlig] kontrol, undtage en række kategorier af erhvervsdrivende fra betaling af gebyrer for sundhedskontrol eller anvende lavere takster end de i forordning (EF) nr. 882/2004 fastsatte?«

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

32 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 27 i forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at den medfører en pligt for medlemsstaterne til også at pålægge ledere af fødevare- og foderstofvirksomheder, der udfører slagtning og opskæring af kød som en bibeskæftigelse i forhold til deres hovedaktivitet vedrørende opdræt, at betale gebyrer for offentlige kontroller med de aktiviteter, der henvises til i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, til denne forordning.

33 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af artikel 2, nr. 1), og artikel 3 i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med fjerde og sjette betragtning til denne forordning, at det påhviler medlemsstaterne at gennemføre offentlig kontrol med, om foderstof- og fødevarelovgivningen overholdes af ledere af fødevare- og foderstofvirksomhederne i alle led i produktion, forarbejdning og distribution af foderstoffer eller fødevarer samt af dyr og animalske produkter.

34 Det fremgår således af ordlyden af artikel 26 i forordning nr. 882/2004, at medlemsstaterne skal sikre, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol, og at disse midler kan tilvejebringes fra kilder, som medlemsstaterne skønner passende, herunder almindelig beskatning eller indførelse af gebyrer eller afgifter. Domstolen har i denne forbindelse fortolket denne artikel, sammenholdt med 32. betragtning til denne forordning, således, at medlemsstaterne har et vidt skøn til at tilvejebringe de tilstrækkelige finansielle midler til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

35 Til gengæld skal dette skøn ske inden for rammerne af de i artikel 27 i forordning nr. 882/2004 fastsatte ensartede regler, når medlemsstaterne beslutter at pålægge erhvervsdrivende de gebyrer eller afgifter, der er omhandlet i nævnte artikel (dom af 26.7.2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, præmis 34).

36 Det fremgår i denne henseende af ordlyden af artikel 27 i forordning nr. 882/2004, at mens denne artikels stk. 1 bestemmer, at medlemsstaterne kan opkræve gebyrer eller afgifter for at dække omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol, bestemmer den samme artikels stk. 2, at medlemsstaterne skal sikre, at der opkræves et gebyr, og ikke en afgift, for at dække omkostninger i forbindelse med de aktiviteter, der henvises til i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, til denne forordning.

37 Det følger heraf, at det kan udledes af den klare ordlyd af denne artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 882/2004, dels at medlemsstaterne er forpligtede til at opkræve et gebyr for at dække omkostninger i forbindelse med de aktiviteter, der henvises til i de nævnte bilag, dels at EU-lovgiver ikke i dette stykke udtrykkeligt har identificeret, hvem der skal betale dette gebyr.

38 I første omgang og hvad angår de aktiviteter, der henvises til i bilag IV, afdeling A, til forordning nr. 882/2004, skal det således bemærkes, at dette bilag uden selv at foretage en opregning af de pågældende aktiviteter henviser til de aktiviteter, der er omfattet af direktiv 89/662, 93/119 og 96/23, i forhold til hvilke medlemsstaterne allerede opkræver gebyrer i henhold til direktiv 85/73.

39 Hertil bemærkes for det første, at direktiv 89/662 bestemmer, at den veterinærkontrol, der skal gennemføres med animalske produkter til konsum, som er omfattet af bilag A til dette direktiv, skal gennemføres i alle led i produktionen, forarbejdningen, oplagringen, markedsføringen og transporten af de nævnte produkter.

40 Bilag A til direktiv 89/662 henviser dels til direktiv 2002/99, som fastsætter regler om dyresundhedsbestemmelser for produktion, tilvirkning, distribution og indførsel af animalske produkter til konsum, dels til forordning nr. 853/2004, som fastsætter særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer, og som nærmere bestemt i bilag III til denne forordning præciserer reglerne om slagtning og om opskæring af kød af fjerkræ.

41 Som det for det andet fremgår af artikel 1, stk. 1, i direktiv 93/119, gælder dette direktiv for aktiviteter vedrørende slagtning.

42 For det tredje opstiller direktiv 96/23 en række kontrolforanstaltninger angående de stoffer, som er omhandlet i bilag I til dette direktiv, og tilrettelægger overvågningen af produktionskæden for dyr, primærprodukter af animalsk oprindelse samt foderstoffer i alle led i produktionen, forarbejdningen og markedsføringen af disse produkter.

43 Det følger af disse direktiver, at de pålægger medlemsstaterne at gennemføre kontroller med alle led i produktionskæden for og forarbejdningen af dyr og produkter heraf samt alle led i produktionskæden for foderstoffer. Det følger heraf, at eftersom slagtning og opskæring af kød indgår i leddene i produktion og forarbejdning af dyr, er disse aktiviteter omfattet af bilag IV, afdeling A, i forordning nr. 882/2004. Følgelig skal der i henhold til denne forordnings artikel 27, stk. 2, betales et obligatorisk gebyr for disse aktiviteter for at finansiere de offentlige kontroller.

44 I anden omgang skal det bemærkes, at artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 882/2004 ikke identificerer, hvem der skal betale dette gebyr.

45 Det fremgår imidlertid af artikel 27, stk. 8, i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med 4., 6. og 32. betragtning til denne forordning, at EU-lovgiver har villet pålægge ledere af fødevare- og foderstofvirksomhederne at betale dette gebyr.

46 Det skal hertil bemærkes, at selv om forordning nr. 882/2004 ikke definerer disse begreber »ledere af fødevarevirksomhederne« og »ledere af foderstofvirksomhederne«, henviser denne forordnings artikel 2 til forordning nr. 178/2002, som indeholder de grundlæggende regler i lovgivningen om foderstoffer og fødevarer, og som definerer de nævnte begreber i sin artikel 3, nr. 3) og 6).

47 I henhold til disse sidstnævnte bestemmelser forstås ved en leder af en fødevarevirksomhed eller en leder af en foderstofvirksomhed den fysiske eller juridiske person, der er ansvarlig for, at fødevarelovgivningens bestemmelser overholdes i den foderstofvirksomhed eller fødevarevirksomhed, som er under vedkommendes ledelse.

48 Det fremgår af artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 178/2002, at fødevarelovgivningen omfatter alle de love, forordninger og administrative bestemmelser, som enten i EU-retten eller i national ret finder anvendelse på fødevarer generelt og fødevaresikkerhed i særdeleshed, og at den omfatter alle led i produktionen, tilvirkningen og distributionen af fødevarer samt af foder til dyr.

49 Det følger heraf, at enhver fysisk eller juridisk person, der i forbindelse med sin aktivitet er forpligtet til at overholde denne fødevarelovgivning, skal kvalificeres som »leder af en fødevarevirksomhed« eller »leder af en foderstofvirksomhed«.

50 Den omstændighed, at slagtningen og opskæringen af kød udføres som en bibeskæftigelse i forhold til en hovedaktivitet vedrørende opdræt, er i denne sammenhæng uvæsentlig.

51 Det tilkommer derfor den forelæggende ret først at undersøge, hvorvidt landbrugeren udøver de aktiviteter, der er omhandlet i bilag IV, afdeling A, til forordning nr. 882/2004, såsom slagtning og opskæring af kød. I bekræftende fald tilkommer det dernæst den forelæggende ret at undersøge, hvorvidt denne landbruger er omfattet af bestemmelserne i fødevarelovgivningen, således at vedkommende skal kvalificeres som »leder af en fødevarevirksomhed« eller »leder af en foderstofvirksomhed« som omhandlet i artikel 3, nr. 3) og 6), i forordning nr. 178/2002, og således at vedkommende skal underlægges offentlig kontrol med, om denne overholder denne lovgivning.

52 Henset til foregående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 27 i forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at den medfører en pligt for medlemsstaterne til også at pålægge ledere af fødevare- og foderstofvirksomheder, der udfører slagtning og opskæring af kød som en bibeskæftigelse i forhold til deres hovedaktivitet vedrørende opdræt, at betale gebyrer for offentlige kontroller med de aktiviteter, der henvises til i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, til denne forordning.

Det andet spørgsmål

53 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 27 i forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at den tillader en medlemsstat at anvende gebyrer, der er lavere end de minimumssatser, som er fastsat i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, til forordning nr. 882/2004.

54 Indledningsvis fremgår det klart af ordlyden af artikel 27, stk. 3, første afsnit, første punktum, i forordning nr. 882/2004, at de opkrævede gebyrer i forbindelse med de aktiviteter, der er nævnt i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, til forordning nr. 882/2004, ikke må være lavere end de minimumssatser, der er nævnt i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, til denne forordning.

55 Dernæst fremgår det af afdeling B i disse bilag IV og V, at medlemsstaterne for kontrol i forbindelse med den i bilagene indeholdte liste over produkter opkræver de minimumsgebyrer, der er angivet i disse bilag.

56 Hverken artikel 27, stk. 3, i eller afdeling B i bilag IV og V til forordning nr. 882/2004 fastsætter nogen mulighed for generelt og skønsmæssigt at fravige disse minimumssatser, når staten har valgt at finansiere de offentlige kontroller ved hjælp af et system med faste gebyrer i medfør af denne forordnings artikel 27, stk. 4, litra b).

57 Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at disse minimumssatser udgør de laveste satser, som medlemsstaterne i princippet ikke kan fravige (dom af 7.7.2011, Rakvere Piim og Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, præmis 22 og 27).

58 Endelig bestyrkes denne fortolkning af artikel 27, stk. 6, i forordning nr. 882/2004, som regulerer den eneste undtagelse, hvormed en medlemsstat er bemyndiget til for en given virksomhed at fastsætte gebyret for offentlig kontrol til et beløb, der er lavere end det, der følger af de minimumssatser, som er angivet i afdeling B i bilag IV og V til denne forordning. I betragtning af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, kan den i hovedsagerne omhandlede lovgivning imidlertid på grund af sin karakter ikke falde ind under undtagelsen i denne artikel 27, stk. 6, da den ikke omhandler situationen for en given virksomhed, men har en generel karakter.

59 Det følger heraf, at artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 882/2004 samt bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, til denne forordning ikke overlader medlemsstaterne nogen skønsmargen, som giver dem mulighed for generelt og skønsmæssigt at fravige de heri fastsatte minimumssatser (jf. i denne retning dom af 7.7.2011, Rakvere Piim og Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, præmis 28).

60 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at artikel 27 i forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at den ikke tillader en medlemsstat at anvende gebyrer, der er lavere end de minimumssatser, som er fastsat i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, til forordning nr. 882/2004.

Sagsomkostninger

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

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

1) **Artikel 27 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes, skal fortolkes således, at den medfører en pligt for medlemsstaterne til også at pålægge ledere af fødevare- og foderstofvirksomheder, der udfører slagtning og opskæring af kød som en bibeskæftigelse i forhold til deres hovedaktivitet vedrørende opdræt, at betale gebyrer for offentlige kontroller med de aktiviteter, der henvises til i bilag IV, afdeling A, og bilag V, afdeling A, til denne forordning.**

2) **Artikel 27 i forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at den ikke tillader en medlemsstat at anvende gebyrer, der er lavere end de minimumssatser, som er fastsat i bilag IV, afdeling B, og bilag V, afdeling B, til forordning nr. 882/2004.**

Underskrifter