Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

12. rujna 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Uredba (EZ) br. 882/2004 – Članak 27. – Službene kontrole hrane i hrane za životinje – Financiranje – Pristojbe ili naknade za službene kontrole – Mogućnost država članica da izuzmu određene kategorije subjekata – Minimalne stope pristojbi”

U spojenim predmetima C-199/18, C-200/18 i C-343/18,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukama od 14. prosinca 2017., koje je Sud zaprimio 19. ožujka 2018., u postupcima

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)

protiv

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena,

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

i

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l.,

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

protiv

Regione Emilia-Romagna,

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

* Jezik postupka: talijanski

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, D. Šváby (izvjestitelj) i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za C. A. F. A. R. – Società Agricola Cooperativa, M. Aldegheri, *avvocatessa*, potom A. Clarizia, *avvocato*,

– za Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta, M. Giustiniani, A. Gamberini i M. Aldegheri, *avvocati*,

– za A. U. S. L. Romagna, A. Lolli, *avvocato*,

– za Regione Emilia-Romagna, G. Puliatti i F. Senofonte, *avvocati*,

– za Europsku komisiju, F. Moro i D. Bianchi, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 27. Uredbe (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (SL 2004., L 165, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 51., str. 5.).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru triju sporova između Pollo del Campo S.c.a. i Avi Coop Società Cooperativa Agricola (predmet C-199/18), C. A. F. A. R. – Società Agricola Cooperativa i Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (predmet C-200/18) te SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. i MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (predmet C-343/18) i Regione Emilia-Romagna (regija Emilia Romagna, Italija) i Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena (Lokalna sanitarna agencija 104 za Modenu, Italija) i A. U. S.L Romagna (Lokalna sanitarna agencija za Romagnu, Italija), u vezi s odlukom te regije kojom se tužiteljima u glavnom postupku nalaže plaćanje pristojbe za pokriće troškova nastalih službenim veterinarskim kontrolama.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 89/662

3 Člankom 1. Direktive Vijeća 89/662/EEZ od 11. prosinca 1989. o veterinarskim pregledima u trgovini unutar Zajednice s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta (SL 1989., L 395, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 16., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2004/41/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. (SL 2004., L 157, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 53., str. 38.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 89/662) predviđa se da države članice osiguravaju da se veterinarski pregledi proizvoda životinjskog podrijetla koji su obuhvaćeni aktima iz Priloga A i namijenjeni trgovini više ne obavljaju na granicama, već u skladu s tom direktivom.

4 Taj prilog A u svojem poglavlju 1. navodi Direktivu Vijeća 2002/99/EZ od 16. prosinca 2002. o utvrđivanju zdravstvenih pravila za životinje kojima se uređuje proizvodnja, prerada, stavljanje u promet i unošenje proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi (SL 2003., L 18, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 14., str. 94.) i Uredbu (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla (SL 2004., L 139, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 11., str. 3.).

Direktiva 93/119/EZ

5 Direktiva Vijeća 93/119/EZ od 22. prosinca 1993. o zaštiti životinja pri klanju ili usmrćivanju (SL 1993., L 340, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 69., str. 16.) uspostavila je zajedničke minimalne standarde za zaštitu životinja pri klanju ili usmrćivanju kako bi se osigurao racionalan razvoj proizvodnje te olakšalo stvaranje unutarnjeg tržišta životinja i proizvoda životinjskog podrijetla.

Direktiva 96/23/EZ

6 Direktiva Vijeća 96/23/EZ od 29. travnja 1996. o mjerama za praćenje određenih tvari i njihovih ostataka u živim životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla i o stavljanju izvan snage direktiva 85/358/EEZ i 86/469/EEZ i odluka 89/187/EEZ i 91/664/EEZ (SL 1996., L 125, str. 10.) uspostavlja mjere za praćenje tvari i skupina ostataka iz njezina Priloga I.

7 U tu svrhu članak 3. te direktive, koji se nalazi u njezinu poglavlju II., naslovljenom „Planovi praćenja za otkrivanje ostataka ili tvari”, predviđa:

„Praćenje proizvodnje životinja i primarnih proizvoda od životinjskog podrijetla radi otkrivanja ostataka i tvari iz Priloga I. [toj direktivi] u živim životinjama, njihovu izmetu i biološkim tekućinama te u životinjskim tkivima i proizvodima, hrani za životinje i vodi za piće mora se provoditi u skladu s odredbama ovog poglavlja.”

Uredba (EZ) br. 178/2002

8 Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.) u članku 3., naslovljenom „Ostale definicije”, propisuje:

„U smislu ove Uredbe:

1. ‚propisi o hrani’ znači zakoni i drugi propisi koji uređuju pitanje hrane općenito te posebno sigurnost hrane, bilo na razini Zajednice ili na nacionalnoj razini; obuhvaća sve faze proizvodnje, prerade i distribucije hrane, kao i hrane za životinje koja se proizvodi ili kojom se hrane životinje za proizvodnju hrane;

[…]

3. ‚subjekt u poslovanju s hranom’ znači fizička ili pravna osoba odgovorna za osiguranje ispunjavanja zahtjeva propisa o hrani unutar poduzeća za poslovanje s hranom koji ona nadzire;

[…]

6. ‚subjekt u poslovanju s hranom za životinje’ znači fizička ili pravna osoba odgovorna za osiguranje ispunjavanje zahtjeva zakona o hrani unutar poduzeća za poslovanje s hranom za životinje koji ona nadzire”.

Uredba br. 853/2004

9 Prilog III. Uredbi br. 853/2004 sadržava skup posebnih zahtjeva. Konkretno, odjeljak 2. tog priloga III. sadržava zahtjeve primjenjive na meso peradi i dvojezubaca koji obuhvaćaju, među ostalim, aktivnosti klanja i rasijecanja mesa.

Uredba br. 882/2004

10 U uvodnim izjavama 4., 6. i 32. Uredbe br. 882/2004 navedeno je sljedeće:

„(4) Zakonodavstvo Zajednice o hrani i hrani za životinje temelji se na načelu da su subjekti u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije u okviru objekata pod njihovom kontrolom, obvezni osigurati da hrana i hrana za životinje udovoljavaju zahtjevima propisa o hrani i hrani za životinje, relevantnih za njihovu djelatnost.

[…]

(6) Države članice bi trebale provoditi propise o hrani i hrani za životinje, propise o zdravlju i dobrobiti životinja, te pratiti i provjeravati udovoljavaju li subjekti u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije svim postavljenim zahtjevima. U tu se svrhu trebaju organizirati službene kontrole.

[…]

(32) Za organizaciju službenih kontrola trebaju biti na raspolaganju odgovarajuća financijska sredstva. Zbog toga nadležna tijela država članica moraju imati mogućnost naplate pristojbi ili naknada za pokriće troškova nastalih službenim kontrolama. Pritom nadležna tijela država članica mogu

slobodno utvrditi pristojbe i naknade u paušalnim iznosima na temelju nastalih troškova i uzimajući u obzir specifične okolnosti subjekata. Kad se za troškove terete subjekti u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje, primjenjuje se opća načela. Zato je uputno predvidjeti kriterije za utvrđivanje visine inspekcijskih pristojbi. U vezi s pristojbama koje se primjenjuju na kontrole uvoza, prikladno je za najvažnije uvozne robe izravno utvrditi stope, kako bi se osigurala jedinstvena primjena i izbjeglo narušavanje tržišta."

11 Glava I. Uredbe br. 882/2004, naslovljena „Predmet, područje primjene i definicije", sadržava članak 1. o predmetu i području primjene, koji u stavku 1. propisuje:

„Ovom se Uredbom utvrđuju opća pravila provedbe službenih kontrola kojima se provjerava poštivanje propisa koji su posebno usmjereni na:

(a) sprečavanje, uklanjanje ili smanjivanje na prihvatljivu razinu rizika za zdravlje ljudi i životinja, izravno ili putem okoliša […]"

12 Članak 2. točka 1. te uredbe definira „službenu kontrolu" kao „svaki oblik kontrole koju nadležna tijela ili [Zajednica] provodi s ciljem provjere poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje, te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja".

13 Glava II. te uredbe, naslovljena „Službene kontrole država članica", sadržava poglavlje I., koje se odnosi na „Opće obveze". U tom se poglavlju nalazi članak 3., koji se odnosi na „Opće obveze u vezi s organizacijom službenih kontrola", u skladu s kojim:

„1. Države članice osiguravaju redovito provođenje službenih kontrola, ovisno o riziku i s odgovarajućom učestalosti, kako bi se postigli ciljevi ove Uredbe, […]

[…]

3. Službene kontrole se provode u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije hrane ili hrane za životinje, i na životinjama i proizvodima životinjskog podrijetla. Kako bi se postigli ciljevi ove Uredbe, službene kontrole obuhvaćaju kontrole subjekata u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje, uporabe hrane i hrane za životinje, skladišta hrane i hrane za životinje, svih procesa, materijala, tvari, aktivnosti ili postupaka, uključujući i prijevoz koji se odnosi na hranu ili hranu za životinje i na žive životinje.

[…]"

14 U poglavlju VI. te glave II., naslovljenom „Financiranje službenih kontrola", nalazi se članak 26., koji navodi sljedeće „Opće načelo":

„Države članice osiguravaju dostatna financijska sredstva za osoblje i ostala sredstva potrebna za službene kontrole, na bilo koji način koji one smatraju primjerenim, uključujući i putem općeg oporezivanja ili uvođenjem pristojbi ili naknada."

15 Članak 27. Uredbe br. 882/2004, naslovljen „Pristojbe ili naknade", glasi:

„1. Države članice mogu naplaćivati pristojbe ili naknade za pokriće troškova službenih kontrola.

2. Međutim, za radnje iz Priloga IV. odjeljka A i Priloga V. odjeljka A, države članice osiguravaju naplaćivanje pristojbi.

3. Ne dovodeći u pitanje stavke 4. do 6., pristojbe ubrane u vezi sa specifičnim radnjama iz Priloga IV. odjeljka A i Priloga V. odjeljka A ne smiju biti ispod najnižih iznosa navedenih u Prilogu IV. odjeljku B i Prilogu V. odjeljku B. Međutim, u prijelaznom razdoblju do 1. siječnja 2008. za radnje iz Priloga IV. odjeljka A, države članice mogu nastaviti koristiti iznose koje trenutačno primjenjuju u skladu s Direktivom [Vijeća] 85/73/EEZ [od 29. siječnja 1985. o financiranju sanitarnih inspekcija svježeg mesa i mesa peradi (SL 1985., L 32, str. 14.)].

[…]

4. Pristojbe koje se ubiru za potrebe službenih kontrola u skladu sa stavkom 1. ili 2.:

[…]

(b) mogu biti utvrđene paušalno na osnovi troškova koje su nadležna tijela snosila u određenom vremenskom razdoblju ili, prema potrebi, na iznose koji su predviđeni u Prilogu IV. odjeljku B ili u Prilogu V. odjeljku B.

5. Prilikom određivanja pristojbi, države članice uzimaju u obzir:

(a) vrstu subjekta u pitanju i relevantne faktore rizika;

(b) interese subjekta s niskom proizvodnjom;

(c) tradicionalne metode koje se koriste u proizvodnji, preradi i distribuciji;

(d) potrebe subjekata koji su smješteni u područjima koja su u posebno teškom zemljopisnom položaju.

6. Kad se, s obzirom na sustave vlastite provjere i praćenja koje primjenjuju subjekti u poslovanju s hranom ili hranom za životinje, kao i s obzirom na razinu poštivanja propisa koja je utvrđena tijekom službenih kontrola, za određenu vrstu hrane ili hrane za životinje aktivnosti službene kontrole se provode uz smanjenu učestalost ili uzimajući u obzir kriterije iz stavka 5. točaka (b) do (d), države članice mogu utvrditi pristojbu službene kontrole ispod najnižih stopa navedenih u stavku 4. točki (b), pod uvjetom da odnosne države članice dostavljaju Komisiji izvješće u kojem navode:

(a) vrstu odnosne hrane, hrane za životinje ili djelatnosti;

(b) obavljene kontrole u odnosnom subjektu u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje; i

(c) metodu izračunavanja snižene pristojbe.

[…]”

16 Prilog IV. Uredbe br. 882/2004 naslovljen je „Djelatnosti i najniže stope pristojbi ili naknada u vezi sa službenim kontrolama u odnosu na objekte Zajednice”. Odjeljak A tog priloga IV. propisuje:

„1. Djelatnosti koje su obuhvaćene Direktivama 89/662/EEZ, 90/425/EEZ [od 26. lipnja 1990. o veterinarskim i zootehničkim pregledima koji se primjenjuju u trgovini određenim živim životinjama i proizvodima unutar Zajednice s ciljem uspostave unutarnjeg tržišta (SL 1990., L 224, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 13., str. 66.)], 93/119/EZ i 96/23/EZ za koje države članice trenutačno prikupljaju pristojbe prema Direktivi 85/73/EEZ.

2. Odobravanje objekata u poslovanju s hranom za životinje.”

17 Odjeljak B tog priloga IV. propisuje da države članice za kontrole u vezi s popisom proizvoda koji su nabrojeni u tom odjeljku prikupljaju barem najniže iznose pristojbi ili naknada koje su navedene u tom odjeljku. U tom su odjeljku određeni najniži iznosi pristojbi ili naknada koji se primjenjuju u vezi s inspekcijom klanja te najniži iznosi pristojbi ili naknada koji se primjenjuju u vezi s kontrolama pogona za rezanje mesa.

18 Prilog V. toj uredbi, naslovljen „Djelatnosti i najniži iznosi pristojbi ili naknada u vezi sa službenim kontrolama roba i živih životinja koje se uvoze u Zajednicu”, propisuje:

„Djelatnosti koje su obuhvaćene Direktivama 97/78/EZ [od 18. prosinca 1997. o utvrđivanju načela organizacije veterinarskih pregleda proizvoda koji ulaze u Zajednicu iz trećih zemalja (SL 1997., L 24, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 14., str. 3.)] i 91/496/EEZ [od 15. srpnja 1991. o utvrđivanju načela o organizaciji veterinarskih pregleda životinja koje se unose u Zajednicu iz trećih zemalja i o izmjeni direktiva 89/662/EEZ, 90/425/EEZ i 90/675/EEZ (SL 1991., L 268, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 13., str. 98.)] za koje države članice trenutačno ubiru pristojbe prema Direktivi 85/73/EEZ.”

19 Odjeljak B tog priloga V. propisuje da države članice za službene kontrole u vezi s popisom proizvoda koji su nabrojeni u tom odjeljku prikupljaju barem najniže iznose pristojbi ili naknada koje su navedene u tom odjeljku.

Talijansko pravo

20 Članak 1. Decreto legislativo n. 194 – Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004 (Zakonodavna uredba br. 194 o financiranju službenih sanitarnih kontrola na temelju Uredbe br. 882/2004) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 194/2008) od 19. studenoga 2008. (GURI br. 289 od 11. prosinca 2008.) definira „Područje primjene” te zakonodavne uredbe na sljedeći način:

„1. Ovom uredbom utvrđuju se načini financiranja službenih sanitarnih kontrola, propisanih glavom II. Uredbe [br. 882/2004], koje provode tijela nadležna za provjeru poštovanja zakonodavstva o hrani za životinje ili hrani i propisa o zdravlju i dobrobiti životinja.

2. Za financiranje kontrola iz stavka 1. primjenjuju se pristojbe predviđene prilozima ovoj uredbi, u skladu s pravilima navedenima u članku 2.

3. Pristojbe predviđene ovom uredbom, koje zamjenjuju sve druge pristojbe za sanitarne kontrole iz stavka 1., snose subjekti u sektorima na koje se odnose kontrole iz stavka 1. […]”

21 Zakonodavna uredba br. 194/2008 u Prilogu A odjeljcima 1. i 2. navodi iznose pristojbi za klaonice i za kontrole pogona za rezanje mesa, koje odgovaraju onima iz Priloga IV. odjeljka B Uredbe br. 882/2004.

22 Radi primjene odredaba Uredbe br. 882/2004 i izbjegavanja različitog postupanja na talijanskom državnom području, Legge n. 96 – Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009 (Zakon br. 96 o odredbama za provedbu obveza koje proizlaze iz članstva Italije u Europskim zajednicama – Zakon Zajednice iz 2009.) od 4. lipnja 2010. (Redovni dodatak GURI-ju br. 146 od 25. lipnja 2010.) izmijenio je članak 1. Zakonodavne uredbe br. 194/2008 umetanjem stavka 3.a, koji propisuje:

„Poljoprivredni poduzetnici izuzeti su iz područja primjene ove uredbe za obavljanje djelatnosti nabrojenih u članku 2135. Građanskog zakonika.”

23 Člankom 2135. Codice civile (Građanski zakonik) određuje se:

„‚Poljoprivredni poduzetnik' znači osoba koja obavlja neku od sljedećih djelatnosti: obrađivanje zemlje, šumarstvo, uzgoj životinja i povezane djelatnosti.

‚Obrađivanje zemlje', ‚šumarstvo' i ‚uzgoj životinja' znači djelatnosti kojima je cilj održavanje i reguliranje biološkog ciklusa ili nužne etape tog ciklusa, biljne ili životinjske naravi, kojima se iskorištava ili može iskorištavati zemlja, šuma ili slatke, bočate ili morske vode.

‚Povezane djelatnosti' znači djelatnosti poljoprivrednog poduzetnika koje se odnose na rukovanje, konzerviranje, preradu, stavljanje na tržište i povećanje vrijednosti proizvoda dobivenih uglavnom obrađivanjem zemlje ili šume ili uzgojem životinja, kao i djelatnosti za proizvodnju robe ili pružanje usluga pretežitom upotrebom gospodarske opreme ili sredstava koji se obično upotrebljavaju u poljoprivrednoj djelatnosti, uključujući djelatnosti kojima se povećava vrijednost zemljišta te ruralne i šumske baštine, odnosno djelatnosti ugostiteljstva kako su utvrđene zakonom."

Glavni postupci i prethodna pitanja

24 Tužitelji u glavnim postupcima poljoprivredni su poduzetnici koji djeluju u sektorima uzgoja, klanja i stavljanja na tržište peradi.

25 Odlukom od 12. prosinca 2011. Regionalno vijeće regije Emilia-Romagna odlučilo je naložiti plaćanje pristojbi predviđenih Zakonodavnom uredbom br. 194/2008 poljoprivrednim poduzetnicima koji obavljaju djelatnosti iz odjeljaka 1. i 2. u Prilogu A toj uredbi, tj. za klaonice i pogone za rezanje.

26 Tužitelji u glavnim postupcima podnijeli su tužbu pred Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (Regionalni upravni sud za Emiliu-Romagnu, Italija) protiv te odluke i naknadnih rješenja o plaćanju koji su izdani u odnosu na njih. On je odbio tu tužbu smatrajući u biti da Uredba br. 882/2004 ne dopušta državama članicama da predvide odstupanja od obveze plaćanja veterinarskih pristojbi.

27 Tužitelji u glavnim postupcima potom su pred Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) podnijeli žalbu za preinaku te presude. Oni u biti ističu, kao prvo, da zakonodavstvo Unije ne nalaže naplaćivanje svim operatorima poljoprivrednog sektora, a osobito „poljoprivrednim poduzetnicima" u smislu članka 2135. Građanskog zakonika, pristojbi u vezi sa službenim sanitarnim kontrolama. Tvrde da zakonodavstvo Unije samo zahtijeva od država članica to da osiguraju ubiranje pristojbe za određene djelatnosti poput inspekcije klaonica i kontrole operativnosti pogona za rezanje. Države članice slobodne su organizirati financiranje tih kontrola na način koji smatraju najsvrsishodnijim.

28 Kao drugo, tužitelji u glavnim postupcima tvrde da bi izuzećem od plaćanja pristojbi trebali biti obuhvaćeni i poljoprivredni poduzetnici koji obavljaju djelatnosti povezane s uzgojem životinja, kao što su rukovanje, konzerviranje, prerada, stavljanje na tržište i povećanje vrijednosti proizvoda dobivenih uglavnom uzgojem životinja.

29 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev želi znati koje obveze Uredba br. 882/2004 nameće državama članicama. Konkretno, Consiglio di Stato (Državno vijeće) pita se, s jedne strane, daje li ta uredba državama članicama mogućnost predviđanja izuzeća od obveze plaćanja pristojbe u vezi sa službenim sanitarnim kontrolama.

30 S druge strane, pita se o točnom razgraničenju kategorije poljoprivrednih poduzetnika koji bi mogli biti izuzeti od plaćanja te pristojbe, uzimajući u obzir presudu koju je 10. studenoga 2016. donio Corte di cassazione (Kasacijski sud, Italija), koji zadruge poljoprivrednih poduzetnika i njihova udruženja smatra

„poljoprivrednim poduzetnicima” u smislu članka 2135. Građanskog zakonika kad za obavljanje djelatnosti iz tog članka upotrebljavaju proizvode svojih članova ili kad svojim članovima isporučuju proizvode i usluge radi održavanja i razvoja biološkog ciklusa.

31 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 27. Uredbe [br. 882/2004], kojim se predviđa da za djelatnosti iz odjeljka A Priloga IV. i odjeljka A Priloga V. države članice moraju osigurati naplatu pristojbe, tumačiti na način da se njime nameće obveza plaćanja svim poljoprivrednicima čak i ako ‚djelatnosti klanja i rasijecanja mesa obavljaju kao sporedne djelatnosti, povezane s djelatnošću uzgoja životinja’?

2. Može li država od plaćanja sanitarnih naknada izuzeti određene kategorije poduzetnika iako je uspostavila sustav naplate pristojbi koji je kao cjelina prikladan za osiguranje pokrića troškova nastalih pri provođenju službenih kontrola ili može primijeniti niže pristojbe od onih predviđenih Uredbom br. 882/2004?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

32 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 27. Uredbe br. 882/2004 tumačiti na način da predviđa da države članice moraju obvezu plaćanja pristojbi u vezi sa službenim kontrolama koje se odnose na djelatnosti nabrojene u Prilogu IV. odjeljku A i u Prilogu V. odjeljku A te uredbe nametnuti i subjektima u poslovanju s hranom i s hranom za životinje koji djelatnosti klanja i rezanja mesa obavljaju sporedno u odnosu na svoju glavnu djelatnost uzgoja.

33 Uvodno valja navesti da iz članka 2. točke 1. i članka 3. Uredbe br. 882/2004 u vezi s njezinim uvodnim izjavama 4. i 6. proizlazi da je na državama članicama da provode službene kontrole namijenjene provjeri toga poštuju li subjekti u poslovanju s hranom i s hranom za životinje propise o hrani i hrani za životinje u svim stadijima proizvodnje, prerade i distribucije hrane ili hrane za životinje te životinja i proizvoda životinjskog podrijetla.

34 Tako, u skladu s člankom 26. Uredbe br. 882/2004, države članice osiguravaju dostatna financijska sredstva za osoblje i ostala sredstva potrebna za službene kontrole na bilo koji način koji one smatraju primjerenim, uključujući i putem općeg oporezivanja ili uvođenjem pristojbi ili naknada. U tom smislu Sud je taj članak u vezi s uvodnom izjavom 32. te uredbe protumačio na način da države članice imaju široku marginu prosudbe za osiguravanje dostatnih financijskih sredstava za osoblje i ostala sredstva za službene kontrole (vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., Superfoz - Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

35 Nasuprot tomu, ta margina prosudbe ograničena je usklađenim pravilima propisanima u članku 27. Uredbe br. 882/2004 kada države članice subjektima odluče nametnuti pristojbe ili naknade iz tog članka (presuda od 26. srpnja 2017., Superfoz - Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, t. 34.).

36 U tom smislu iz članka 27. Uredbe br. 882/2004 proizlazi da, dok stavak 1. tog članka predviđa da države članice mogu ubirati pristojbe ili naknade za pokrivanje troškova nastalih zbog službenih kontrola, stavak 2. tog članka propisuje da države članice osiguravaju ubiranje pristojbe, a ne naknade, radi pokrivanja troškova nastalih zbog djelatnosti nabrojenih u Prilogu IV. odjeljku A i Prilogu V. odjeljku A te uredbe.

37 Iz toga slijedi da iz jasnog izričaja tog članka 27. stavka 2. Uredbe br. 882/2004 proizlazi, s jedne strane, da su države članice obvezne ubirati pristojbu radi pokrivanja troškova zbog djelatnosti iz tih priloga i, s druge strane, da zakonodavac Unije u tom stavku nije izričito odredio obveznika plaćanja te pristojbe.

38 Stoga, na prvom mjestu, što se tiče djelatnosti iz Priloga IV. odjeljka A Uredbe br. 882/2004, valja primijetiti da taj prilog, ne nabrajajući sam dotične djelatnosti, upućuje na djelatnosti iz direktiva 89/662, 93/119 i 96/23, za koje države članice već ubiru pristojbe na temelju Direktive 85/73.

39 U tom smislu, kao prvo, Direktiva 89/662 predviđa da se veterinarske kontrole koje treba provesti na proizvodima životinjskog podrijetla namijenjenima prehrani ljudi i obuhvaćenima njezinim Prilogom A provode u svim stadijima proizvodnje, prerade, čuvanja, stavljanja na tržište i prijevoza tih proizvoda.

40 Prilog A toj direktivi upućuje, s jedne strane, na Direktivu 2002/99, koja utvrđuje pravila sanitarne politike koja uređuje proizvodnju, preradu, distribuciju i stavljanje na tržište proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi i, s druge strane, na Uredbu br. 853/2004, koja utvrđuje posebna pravila higijene primjenjiva na hranu životinjskog podrijetla i koja, konkretno, u Prilogu III. toj uredbi predviđa pravila o klanju i rezanju mesa peradi.

41 Kao drugo, kao što to proizlazi iz njezina članka 1. stavka 1., Direktiva 93/119 primjenjuje se na djelatnosti klanja.

42 Kao treće, Direktiva 96/23 utvrđuje kontrolne mjere u vezi s tvarima iz njezina Priloga I. i organizira praćenje proizvodnje životinja, primarnih proizvoda životinjskog podrijetla i hrane za životinje u svim stadijima proizvodnje, prerade i stavljanja na tržište tih proizvoda.

43 Iz tih direktiva proizlazi da one državama članicama nameću provedbu kontrola u svim stadijima proizvodnje i prerade životinja, njihovih proizvoda i proizvodnje hrane za životinje. Iz toga slijedi da su, s obzirom na to da djelatnosti klanja i rezanja mesa ulaze u faze proizvodnje i prerade životinja, te djelatnosti obuhvaćene Prilogom IV. odjeljkom A Uredbe br. 882/2004. Posljedično, u skladu s člankom 27. stavkom 2. te uredbe, za te se djelatnosti mora platiti obvezna pristojba kako bi se financirale službene kontrole.

44 Kao drugo, valja navesti da članak 27. stavak 2. te uredbe ne određuje obveznika plaćanja te pristojbe.

45 Međutim, iz članka 27. stavka 8. Uredbe br. 882/2004 u vezi s njezinim uvodnim izjavama 4., 6. i 32. proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao nametnuti plaćanje te pristojbe subjektima u poslovanju s hranom i hranom za životinje.

46 U tom smislu, iako Uredba br. 882/2004 ne definira te pojmove „subjekt u poslovanju s hranom” i „subjekt u poslovanju s hranom za životinje”, članak 2. te uredbe upućuje na Uredbu br. 178/2002, koja sadržava temeljna pravila zakonodavstva o hrani i hrani za životinje i koja te pojmove definira u svojem članku 3. točkama 3. i 6.

47 U skladu s potonjim odredbama, subjekt u poslovanju s hranom ili s hranom za životinje znači fizička ili pravna osoba odgovorna za osiguravanje ispunjavanja zahtjeva iz propisa o hrani unutar poduzeća za poslovanje s hranom ili s hranom za životinje koje je pod kontrolom te osobe.

48 U skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 178/2002, propisi o hrani znači zakoni i drugi propisi koji uređuju pitanje hrane općenito te posebno sigurnost hrane, bilo na razini Unije ili na nacionalnoj razini, i obuhvaća sve faze proizvodnje, prerade i distribucije hrane, kao i hrane za životinje koja se proizvodi ili kojom se hrane životinje za proizvodnju hrane.

49 Iz toga slijedi da se bilo koja fizička ili pravna osoba koja je u okviru svoje djelatnosti obvezna poštovati te propise o hrani mora smatrati „subjektom u poslovanju s hranom” ili „subjektom u poslovanju s hranom za životinje”.

50 U tom kontekstu okolnost da se djelatnost klanja ili rezanja mesa obavlja kao sporedna u odnosu na glavnu djelatnost uzgoja nije relevantna.

51 Prema tome, na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri, kao prvo, obavlja li poljoprivredni poduzetnik djelatnosti iz Priloga IV. odjeljka A Uredbe br. 882/2004, poput klanja ili rezanja mesa. U slučaju potvrdnog odgovora, na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri, kao drugo, je li taj poljoprivredni poduzetnik obveznik propisa o hrani, tako da se mora smatrati „subjektom u poslovanju s hranom” ili „subjektom u poslovanju s hranom za životinje” u smislu članka 3. točaka 3. i 6. Uredbe br. 178/2002 i da podliježe službenim kontrolama namijenjenima provjeri toga poštuje li te propise.

52 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 27. Uredbe br. 882/2004 treba tumačiti na način da predviđa da države članice moraju obvezu plaćanja pristojbi u vezi sa službenim kontrolama koje se odnose na djelatnosti nabrojene u Prilogu IV. odjeljku A i u Prilogu V. odjeljku A te uredbe nametnuti i subjektima u poslovanju s hranom i s hranom za životinje koji djelatnosti klanja i rezanja mesa obavljaju sporedno u odnosu na svoju glavnu djelatnost uzgoja.

Drugo pitanje

53 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 27. Uredbe br. 882/2004 tumačiti na način da ovlašćuje državu članicu na primjenu pristojba nižih od onih minimalnih utvrđenih u Prilogu IV. odjeljku B i u Prilogu V. odjeljku B Uredbe br. 882/2004.

54 Prije svega, iz teksta članka 27. stavka 3. prvog podstavka prve rečenice Uredbe br. 882/2004 jasno proizlazi da pristojbe koje se naplaćuju u vezi s djelatnostima iz Priloga IV. odjeljka A i Priloga V. odjeljka A Uredbe br. 882/2004 ne smiju biti niže od minimalnih stopa navedenih u Prilogu IV. odjeljku B i u Prilogu V. odjeljku B te uredbe.

55 Nadalje, iz odjeljka B tih priloga IV. i V. proizlazi da države članice za kontrole u vezi s popisom proizvoda koji se u njima nalazi ubiru propisane minimalne stope pristojbi.

56 Ni članak 27. stavak 3. ni odjeljak B priloga IV. i V. Uredbi br. 882/2004 ne predviđaju mogućnost odstupanja, općenito i prema diskreciji, od tih minimalnih stopa kad je država odabrala financirati službene kontrole sustavom paušalnih pristojbi u skladu s člankom 27. stavkom 4. točkom (b) te uredbe.

57 U tom je smislu Sud presudio da su te minimalne stope pragovi od kojih države članice u načelu ne mogu odstupiti (presuda od 7. srpnja 2011., Rakvere Piim i Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, t. 22. i 27.).

58 Naposljetku, to tumačenje potvrđuje članak 27. stavak 6. Uredbe br. 882/2004, koji uređuje jedino odstupanje kojim je država članica ovlaštena za određeno poduzeće odrediti iznos pristojbe u vezi sa službenom kontrolom koji je niži od minimalne stope predviđene odjeljkom B priloga IV. i V. toj uredbi. Uzimajući u obzir navode suda koji je uputio zahtjev, zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnim postupcima prema svojoj prirodi ne može biti obuhvaćeno odstupanjem iz tog članka 27. stavka 6. jer se ne odnosi na situaciju određenog poduzeća, nego je općeg karaktera.

59 Iz toga slijedi da članak 27. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 i odjeljak B priloga IV. i V. toj uredbi ne ostavljaju nikakvu marginu prosudbe državama članicama koja bi im dopustila odstupanje, općenito i prema diskreciji, od minimalnih stopa koje su njome utvrđene (vidjeti u tom smislu presudu od 7. srpnja 2011., Rakvere Piim i Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, t. 28.).

60 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 27. Uredbe br. 882/2004 treba tumačiti na način da ne ovlašćuje državu članicu na primjenu stopa pristojbi nižih od onih minimalnih utvrđenih u Prilogu IV. odjeljku B i u Prilogu V. odjeljku B Uredbe br. 882/2004.

Troškovi

61 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 27. Uredbe (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja treba tumačiti na način da predviđa da države članice moraju obvezu plaćanja pristojbi u vezi sa službenim kontrolama koje se odnose na djelatnosti nabrojene u Prilogu IV. odjeljku A i u Prilogu V. odjeljku A te uredbe nametnuti i subjektima u poslovanju s hranom i s hranom za životinje koji djelatnosti klanja i rezanja mesa obavljaju sporedno u odnosu na svoju glavnu djelatnost uzgoja.**

2. **Članak 27. Uredbe br. 882/2004 treba tumačiti na način da ne ovlašćuje državu članicu na primjenu stopa pristojbi nižih od onih minimalnih utvrđenih u Prilogu IV. odjeljku B i u Prilogu V. odjeljku B Uredbe br. 882/2004.**

Potpisi