Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

12 päivänä syyskuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Asetus (EY) N:o 882/2004 – 27 artikla – Rehujen ja elintarvikkeiden virallinen valvonta – Rahoitus – Virallisesta valvonnasta perittävät maksut – Jäsenvaltioilla oleva mahdollisuus vapauttaa maksusta eräät toimijoiden luokat – Vähimmäismaksut

Yhdistetyissä asioissa C-199/18, C-200/18 ja C-343/18,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 14.12.2017 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 19.3.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Pollo del Campo S.c.a.,

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

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

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

vastaan

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena ja

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

ja

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. ja

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

vastaan

Regione Emilia-Romagna ja

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

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Jürimäe sekä tuomarit D. Šváby (esittelevä tuomari) ja S. Rodin,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

– C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa, edustajanaan M. Aldegheri, avvocatessa, sittemmin A. Clarizia, avvocato,

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

– A.U.S.L. Romagna, edustajanaan A. Lolli, avvocato,

– Regione Emilia-Romagna, edustajinaan G. Puliatti ja F. Senofonte, avvocati,

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Moro ja D. Bianchi,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asiat ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 (EUVL 2004, L 165, s. 1) 27 artiklan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kolmessa oikeudenkäynnissä, joissa vastakkain ovat yhtäältä Pollo del Campo S.c.a. ja Avi Coop Società Cooperativa Agricola (asia C–199/18), C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa ja Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (asia C–200/18) sekä SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. ja MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (asia C-343/18) ja toisaalta Regione Emilia-Romagna (Emilia-Romagnan alue, Italia), Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena (Modenan paikallinen terveysviranomainen 104, Italia) ja A.U.S.L Romagna (Romagnan paikallinen terveysviranomainen, Italia) ja joissa on kyse mainitun alueen päätöksestä velvoittaa pääasioiden kantajat maksamaan maksua, jolla katetaan virallisesta eläinlääkärivalvonnasta aiheutuvat kustannukset.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 89/662

3 Eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY (EYVL 1989, L 395, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna 21.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/41/EY (EUVL 2004, L 157, s. 33) (jäljempänä direktiivi 89/662), 1 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että liitteessä A tarkoitettujen säädösten kattamille kauppaan tarkoitetuille eläinperäisille tuotteille tehtäviä eläinlääkärintarkastuksia ei enää tehtäisi rajoilla, vaan ne tehtäisiin mainitun direktiivin mukaisesti.

4 Kyseisessä liitteessä A olevassa I luvussa mainitaan ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden tuotantoon, jalostukseen, jakeluun ja yhteisön alueelle tuomiseen liittyvistä eläinten terveyttä koskevista säännöistä 16.12.2002 annettu neuvoston direktiivi 2002/99/EY (EYVL 2003, L 18, s. 11) ja eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 853/2004 (EUVL 2004, L 139, s. 55).

Direktiivi 93/119/ EY

5 Eläinten suojelusta teurastus- tai lopettamishetkellä 22.12.1993 annetulla neuvoston direktiivillä 93/119/EY (EYVL 1993, L 340, s 21) vahvistettiin tuotannon järkevän kehityksen varmistamiseksi ja eläinten ja eläintuotteiden sisämarkkinoiden toteuttamisen helpottamiseksi yhteiset vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat eläinten suojelua teurastus- tai lopettamishetkellä.

Direktiivi 96/23/ EY

6 Elävissä eläimissä ja niistä saatavissa tuotteissa olevien tiettyjen aineiden ja niiden jäämien osalta suoritettavista tarkastustoimenpiteistä ja direktiivien 85/358/ETY ja 86/469/ETY sekä päätösten 89/187/ETY ja 91/664/ETY kumoamisesta 29.4.1996 annetussa neuvoston direktiivissä 96/23/EY (EYVL 1996, L 125, s. 10) säädetään kyseisen direktiivin liitteessä I lueteltuihin aineisiin ja jäämien ryhmiin sovellettavista tarkastustoimenpiteistä.

7 Tätä varten direktiivin II luvussa, jonka otsikko on ”Valvontaohjelmat jäämien tai aineiden tutkimiseksi”, olevassa 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Eläinten ja eläinperäisten tuotteiden tuotantoketjun valvonta elävissä eläimissä, niiden ulosteissa ja biologisissa nesteissä sekä kudoksissa ja eläintuotteissa, eläinten ravinnossa ja juomavedessä olevien, [tämän direktiivin] liitteessä I tarkoitettujen jäämien ja aineiden tutkimiseksi on suoritettava tämän luvun määräysten mukaisesti.”

Asetus (EY) N:o 178/2002

8 Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002 (EYVL 2002, L 31, s. 1) 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Muut määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

1) ’elintarvikelainsäädännöllä’ lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat yleisesti elintarvikkeita ja erityisesti elintarvikkeiden turvallisuutta sekä yhteisössä että jäsenvaltioiden tasolla. Siihen sisältyvät kaikki elintarvikkeiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheet samoin kuin elintarviketuotantoon käytettäviä eläimiä varten tuotettujen tai niille annettujen rehujen tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheet;

– –

3) ’elintarvikealan toimijalla’ luonnollista tai oikeushenkilöä tai -henkilöitä, jotka ovat vastuussa elintarvikelainsäädännön vaatimusten noudattamisen varmistamisesta valvonnassaan olevassa elintarvikeyrityksessä;

– –

6) ’rehualan toimijalla’ luonnollista tai oikeushenkilöä tai henkilöitä, jotka ovat vastuussa elintarvikelainsäädännön vaatimusten noudattamisen varmistamisesta valvonnassaan olevassa rehualan yrityksessä.”

Asetus N:o 853/2004

9 Asetuksen N:o 853/2004 liitteessä III on eräitä erityisvaatimuksia. Mainitussa liitteessä III olevassa II jaksossa säädetään erityisemmin siipikarjanlihaa ja jäniseläinten lihaa koskevista vaatimuksista, jotka kattavat muun muassa teurastamista ja lihan leikkaamista koskevat toiminnat.

Asetus N:o 882/2004

10 Asetuksen N:o 882/2004 4, 6 ja 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Yhteisön rehu- ja elintarvikelainsäädäntö perustuu periaatteeseen, jonka mukaan rehu- ja elintarvikealan toimijat vastaavat kaikkien yrityksessään tapahtuvien tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheiden aikana siitä, että rehut ja elintarvikkeet ovat niiden toimintaa koskevien rehu- ja elintarvikelainsäädännön vaatimusten mukaisia.

– –

(6) Jäsenvaltioiden olisi pantava rehu- ja elintarvikelainsäädäntö sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevat säännöt täytäntöön sekä seurattava ja valvottava, että toimijat noudattavat niiden asiaankuuluvia vaatimuksia kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa. Tätä tarkoitusta varten on järjestettävä virallinen valvonta.

– –

(32) Virallisen valvonnan järjestämiseen olisi oltava riittävät taloudelliset resurssit. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olisi siksi voitava periä maksut virallisesta valvonnasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Tällöin myös jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saavat vapaasti vahvistaa kertaluonteiset maksut aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi ottaen huomioon kunkin laitoksen erityistilanteen. Jos toimijoille asetetaan maksuja, olisi sovellettava yhteisiä periaatteita. Siksi on aiheellista vahvistaa tarkastusmaksujen tason asettamisessa käytettävät perusteet. Tuontivalvonnassa sovellettavien maksujen osalta on aiheellista vahvistaa suoraan tärkeimmistä tuontiartikkeleista perittävät maksut, jotta varmistetaan maksujen yhtenäinen periminen ja vältetään kaupan vääristymät.”

11 Asetuksen N:o 882/2004 I osasto, jonka otsikko on ”Aihe, soveltamisala ja määritelmät”, sisältää aihetta ja soveltamisalaa koskevan 1 artiklan, jonka 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan yleiset säännöt sellaista virallista valvontaa varten, jolla todetaan erityisesti, että noudatetaan sääntöjä, joilla pyritään:

a) estämään, poistamaan tai vähentämään hyväksyttäville tasoille ihmisiin ja eläimiin joko suoraan tai ympäristön kautta kohdistuvia riskejä – –”

12 Mainitun asetuksen 2 artiklan toisen alakohdan 1 alakohdassa määritellään ”virallinen valvonta” siten, että sillä tarkoitetaan ”kaikenlaisia toimivaltaisen viranomaisen tai yhteisön suorittamia valvontatoimia, joilla todetaan, noudatetaanko rehu- ja elintarvikelainsäädäntöä ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevia sääntöjä”.

13 Samaisen asetuksen II osastossa, jonka otsikko on ”Jäsenvaltioiden harjoittama virallinen valvonta”, on I luku, jonka otsikko on ”Yleiset velvollisuudet”. Mainitussa I luvussa on 3 artikla, joka koskee ”Virallisen valvonnan järjestämistä koskevia yleisiä velvollisuuksia” ja jossa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että virallisia valvontatoimia toteutetaan säännöllisesti, riskien mukaan ja sopivin väliajoin tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi – –

– –

3. Virallista valvontaa on harjoitettava rehujen ja elintarvikkeiden sekä eläinten ja eläintuotteiden kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa. Siihen on sisällyttävä rehu- ja elintarvikeyritysten, rehujen ja elintarvikkeiden käytön, rehujen ja elintarvikkeiden varastoinnin, rehuihin ja elintarvikkeisiin sovellettavien prosessien, materiaalien, aineiden, toimien tai toiminnan, kuljetus mukaan luettuna, sekä elävien eläinten valvonta, jota tämän asetuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää.

– –”

14 Saman II osaston VI luvussa, jonka otsikko on ”Virallisen valvonnan rahoitus”, on 26 artikla, jossa esitetään seuraava ”Yleisperiaate”:

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

15 Asetuksen N:o 882/2004 27 artiklassa, jonka otsikkona on ”Maksut”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat periä maksuja virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

2. Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava maksujen periminen liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa tarkoitettujen toimien osalta.

3. Liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa mainittujen erityistoimien osalta perityt maksut eivät saa olla alhaisempia kuin liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa määritetyt vähimmäismaksut, tämän kuitenkaan rajoittamatta 4 ja 6 kohdan soveltamista. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin liitteessä IV olevassa A jaksossa tarkoitettujen toimien osalta käyttää 1 päivänä tammikuuta 2008 saakka kestävän siirtymäkauden ajan edelleen [tuoreen lihan ja siipikarjanlihan terveystarkastusten ja -valvonnan rahoittamisesta 29.1.1985 annetun neuvoston] direktiivin 85/73/ETY [(EYVL 1985, L 32, s. 14)] nojalla nykyisin sovellettavia maksuja.

– –

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

– –

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

5. Maksuja vahvistaessaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon:

a) kyseisen yrityksen tyyppi ja tähän liittyvät riskitekijät;

b) tuotannoltaan pienten yritysten edut;

c) tuotannossa, jalostuksessa ja jakelussa käytetyt perinteiset menetelmät;

d) sellaisilla alueilla sijaitsevien yritysten tarpeet, joilla on erityisiä maantieteellisiä rajoituksia.

6. Jos elintarvike- tai rehuyrityksen käyttämät omavalvontaa ja jäljittämistä koskevat järjestelmät sekä virallisia valvontatoimia toteutettaessa todetun noudattamisen taso huomioon ottaen tietyntyyppisen elintarvikkeen, rehun tai toiminnan osalta virallista valvontaa suoritetaan tavanomaista harvemmin, tai ottaakseen huomioon edellä 5 kohdan b–d alakohdassa mainitut perusteet, jäsenvaltiot voivat määrittää virallisen valvonnan maksuosuuden 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja vähimmäismääriä pienemmäksi, edellyttäen, että asianomainen jäsenvaltio toimittaa komissiolle selvityksen, jossa esitetään:

a) kyseinen rehu-, elintarvike- tai toimintatyyppi;

b) kyseisessä rehu- tai elintarvikeyrityksessä suoritetut valvontatoimet; ja

c) menetelmä, jolla maksun alennus on laskettu.

– –”

16 Asetuksen N:o 882/2004 liitteen IV otsikkona on ”Yhteisön laitoksiin liittyvään viralliseen valvontaan liittyvät toimet sekä vähimmäismaksut”. Mainitussa liitteessä IV olevassa A jaksossa säädetään seuraavaa:

”1. Direktiivien 89/662/ETY, [eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26.6.1990 annetun neuvoston direktiivin] 90/425/ETY [(EYVL 1990, L 224, s. 29)], 93/119/EY ja 96/23/EY soveltamisalaan kuuluvat toimet, joista jäsenvaltiot nykyään perivät direktiivin 85/73/ETY mukaisia maksuja.

2. Rehualan laitosten hyväksyntä.”

17 Edellä mainitussa liitteessä IV olevassa B jaksossa säädetään, että jäsenvaltioiden on perittävä tässä jaksossa lueteltujen tuotteiden valvonnasta ainakin kyseisessä jaksossa esitetyt vähimmäismaksut. Puheena olevassa jaksossa asetetaan teurastuksen yhteydessä tehtävään valvontaan sovellettavat vähimmäismaksut samoin kuin leikkaamoissa tehtävään valvontaan sovellettavat vähimmäismaksut.

18 Mainitun asetuksen liitteen V otsikkona on ”Yhteisön alueelle saatettavien tavaroiden ja elävien eläinten viralliseen valvontaan liittyvät toimet sekä vähimmäismaksut”, ja siinä säädetään seuraavaa:

[Kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkinnällisten tarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista 18.12.1997 annetun neuvoston direktiivin 97/78/EY (EYVL 1997, L 24, s. 9)] ja [kolmansista maista yhteisöön tuotavien eläinten eläinlääkintätarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista ja direktiivien 89/662/ETY, 90/425/ETY ja 90/675/ETY muuttamisesta 15.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/496/ETY (EYVL 1991, L 268, s. 56)] soveltamisalaan kuuluvat toimet, joista jäsenvaltiot nykyään perivät direktiivin 85/73/ETY mukaisia maksuja.”

19 Mainitussa liitteessä V olevassa B jaksossa säädetään, että jäsenvaltioiden on perittävä tässä jaksossa lueteltujen tuotteiden virallisesta valvonnasta ainakin kyseisessä jaksossa esitetyt vähimmäismaksut.

Italian oikeus

20 Asetuksen N:o 882/2004 mukaisen virallisen terveysvalvonnan rahoituksen yksityiskohtaisista säännöksistä 19.11.2008 annetun asetuksen nro 194 (decreto legislativo n. 194 – Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) N:o 882/2004) (GURI nro 289, 11.12.2008; jäljempänä asetus nro 194/2008) 1 §:ssä rajoitetaan mainitun asetuksen soveltamisala seuraavasti:

”1. Tässä asetuksessa vahvistetaan menettelyt, joiden mukaisesti rahoitetaan asetuksen – – N:o 882/2004 II osastossa säädetty toimivaltaisen viranomaisen suorittama virallinen terveysvalvonta, jonka perusteella todetaan, onko rehu- ja elintarvikelainsäädäntöä ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevia oikeussääntöjä noudatettu.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettuun valvontaan sovelletaan tämän asetuksen liitteissä säädettyjä maksuja 2 §:ssä tarkoitettujen menettelyjen mukaisesti.

3. Tässä asetuksessa tarkoitetut maksut, jotka korvaavat kaikki muut 1 momentissa tarkoitetusta terveysvalvonnasta perittävät maksut, on perittävä niiden alojen toimijoilta, joihin 1 momentissa tarkoitetut tarkastukset kohdistuvat.”

21 Asetuksen nro 194/2008 liitteessä A olevassa 1 ja 2 jaksossa säädetään niiden maksujen määristä, joita sovelletaan teurastamoihin ja leikkaamoissa suoritettavaan valvontaan, ja nämä määrät vastaavat asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa B jaksossa esitettyjä määriä.

22 Asetuksen N:o 882/2004 säännösten soveltamiseksi ja erilaisen kohtelun välttämiseksi Italian alueella Italian kuulumisesta Euroopan yhteisöön johtuvien velvoitteiden täyttämistä koskevista säännöksistä – yhteisöä koskeva laki 2009 – 4.6.2010 annetulla lailla nro 96 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009; GURI nro 146, 25.6.2010) muutettiin asetuksen nro 194/2008 1 §:ää lisäämällä siihen 3 bis momentti, jossa säädetään seuraavaa:

”Maatalousyrittäjiin ei sovelleta tätä asetusta siviililain 2135 §:ssä lueteltujen toimintojen osalta.”

23 Siviililain (codice civile) 2135 §:ssä säädetään seuraavaa:

”’Maatalousyrittäjällä’ tarkoitetaan henkilöä, joka harjoittaa maanviljelyä, metsätaloutta, karjataloutta ja niihin liittyviä toimintoja.

’Maanviljelyllä’, ’metsätaloudella’ ja ’karjataloudella’ tarkoitetaan toimintoja, joilla pyritään kasvien tai eläinten biologisen elinkierron tai tämän kierron kannalta tarpeellisen vaiheen hoitoon ja kehittämiseen ja joissa käytetään tai voidaan käyttää maanviljelyä, puuta tai makeaa vettä, murtovettä tai merivettä.

’Liitännäisillä toiminnoilla’ tarkoitetaan kyseisen maatalousyrittäjän harjoittamiin toimintoihin liittyviä toimintoja pääasiassa maanviljelystä, metsästä tai karjataloudesta saatujen tuotteiden käsittelemiseksi, säilömiseksi, jalostamiseksi, markkinoimiseksi ja hyödyntämiseksi sekä toimintoja, joiden tarkoituksena on tavaroiden tai palvelujen tuottaminen käyttämällä pääasiassa yrityksen maataloustoiminnassa tavallisesti käyttämiä laitteita ja resursseja, mukaan luettuna maaseudun ja maaseutuperinnön sekä metsäluonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvät toiminnot ja aamiaismajoitus (’ricezione ed ospitalità’), sellaisina kuin ne määritellään laissa.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

24 Pääasioiden valittajat ovat maatalousyrityksiä, jotka harjoittavat siipikarjan kasvatusta, teurastusta ja myyntiä.

25 Giunta regionale dell’Emilia-Romagna (Emilia-Romagnan alueen toimeenpanoelin) päätti 12.12.2011 tekemällään päätöksellä kantaa asetuksessa nro 194/2008 säädetyn maksun maatalousyrityksiltä, jotka harjoittavat erityisesti mainitun asetuksen liitteessä A olevassa 1 ja 2 jaksossa tarkoitettuja toimintoja, eli teurastamoilta ja leikkaamoilta.

26 Pääasioiden valittajat valittivat tästä päätöksestä ja heille sen johdosta osoitetuista maksuunpanopäätöksistä Tribunale amministrativo regionale per l’Emilia-Romagnaan (Emilia-Romagnan alueellinen hallintotuomioistuin, Italia). Mainittu tuomioistuin hylkäsi valituksen katsoen pääpiirteissään, että asetuksella N:o 882/2004 ei oikeutettu jäsenvaltioita säätämään poikkeuksia velvoitteeseen maksaa eläinlääkinnällisiä maksuja.

27 Pääasioiden valittajat valittivat tämän jälkeen Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia) saadakseen kyseisen tuomion muutetuksi. Ne väittävät pääpiirteissään ensinnäkin, että unionin säännöstöllä ei velvoiteta viralliseen terveysvalvontaan liittyvien maksujen kantamiseen kaikilta maatalousalan toimijoilta, eikä varsinkaan siviililain 2135 §:ssä tarkoitetuilta maatalousyrittäjiltä. Niiden mukaan unionin säännöstössä ainoastaan edellytetään jäsenvaltiolta sitä, että ne varmistavat maksun perimisen tietyistä toimista, kuten teurastamoiden tarkastuksista ja leikkaamoiden toiminnan valvomisesta. Jäsenvaltiot ovat vapaita järjestämään tämän valvonnan rahoituksen parhaaksi katsomallaan tavalla.

28 Kyseiset valittajat väittävät toiseksi, että vapautus maksujen maksamisesta olisi ulotettava myös maatalousyrittäjiin, jotka harjoittavat karjatalouteen liitännäisiä toimintoja, kuten pääasiassa karjataloudesta saatujen tuotteiden käsittelyä, säilömistä, jalostamista, markkinointia ja hyödyntämistä.

29 Ennakkoratkaisupyynnöt esittänyt tuomioistuin, jonka ratkaistavaksi asiat on tällöin saatettu, katsoo, että on ratkaistava, mitä velvoitteita asetuksella N:o 882/2004 asetetaan jäsenvaltioille. Consiglio di Stato pohtii yhtäältä erityisesti sitä, annetaanko mainitussa asetuksessa jäsenvaltioille mahdollisuus säätää poikkeuksista velvollisuuteen maksaa viralliseen terveysvalvontaan liittyvä maksu.

30 Se pohtii toisaalta niiden maatalousyrittäjien ryhmien täsmällistä rajoittamista, jotka voitaisiin vapauttaa kyseisen maksun maksamisesta, kun otetaan huomioon Corte di cassazionen (ylin tuomioistuin, Italia) 10.11.2016 antama tuomio, jossa katsotaan, että maatalousyrittäjien osuuskunnat ja niiden ryhmittymät ovat siviililain 2135 §:ssä tarkoitettuja maatalousyrittäjiä, kun ne käyttävät mainitussa pykälässä tarkoitetun toimintansa harjoittamiseen pääasioissa jäsentensä tuotteita tai toimittavat jäsenilleen tavaroita ja palveluja, jotka on tarkoitettu biologisen elinkierron hoitoon ja kehittämiseen.

31 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato päätti lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [asetuksen N:o 882/2004] 27 artiklaa, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava maksujen periminen liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa tarkoitettujen toimien osalta, tulkittava siten, että maksujen suorittamisvelvoite on asetettava koskemaan kaikkia maatalousyrittäjiä myös silloin, kun ne ’harjoittavat teurastusta ja lihan leikkuuta karjataloutta täydentävänä ja siihen liittyvänä toimintana’?

2) Voiko jäsenvaltio vapauttaa terveysvalvontamaksuista tietyt yrittäjäryhmät, vaikka se on säätänyt maksujen perintäjärjestelmästä, jolla kokonaisuudessaan voidaan taata virallisesta valvonnasta aiheutuneiden kustannusten kattaminen, tai soveltaa asetuksessa N:o 882/2004 säädettyjä maksuja alhaisempia maksuja?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

32 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko asetuksen N:o 882/2004 27 artiklaa tulkittava siten, että siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on vaadittava maksujen, jotka liittyvät mainitun asetuksen liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa lueteltuja toimia koskevaan viralliseen valvontaan, maksamista myös elintarvike- ja rehualan toimijoilta, jotka harjoittavat teurastus- ja lihanleikkaustoimintaa ensisijaista karjataloustoimintaansa täydentävänä toimintana.

33 Aluksi on todettava, että asetuksen N:o 882/2004 2 artiklan toisen kohdan 1 alakohdasta ja 3 artiklasta, luettuna yhdessä asetuksen 4 ja 6 perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että jäsenvaltioiden on toteutettava virallista valvontaa, jolla todetaan, että elintarvike- ja rehualan toimijat noudattavat rehu- ja elintarvikelainsäädäntöä kaikissa rehujen ja elintarvikkeiden sekä eläinten ja eläintuotteiden tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa.

34 Asetuksen N:o 882/2004 26 artiklan sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden on täten huolehdittava riittävistä rahoitusresursseista millä tahansa asianmukaiseksi katsomallaan tavalla, mukaan lukien yleisellä verotuksella tai maksuilla, tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien hankkimiseksi virallista valvontaa varten. Unionin tuomioistuin on tulkinnut mainittua artiklaa kyseisen asetuksen 32 perustelukappaleen valossa siten, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta riittävistä rahoitusresursseista huolehtimiseksi tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien hankkimiseksi virallista valvontaa varten (tuomio 26.7.2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Sen sijaan kyseistä harkintavaltaa on rajattu asetuksen N:o 882/2004 27 artiklassa säädetyillä yhdenmukaistetuilla säännöillä, kun jäsenvaltiot päättävät määrätä kyseisessä artiklassa tarkoitettuja maksuja toimijoille (tuomio 26.7.2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, 34 kohta).

36 Asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan sanamuodosta ilmenee, että vaikka mainitun artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat periä maksuja ja veronluonteisia maksuja virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että mainitun asetuksen liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa luetelluista toimista peritään maksu eikä veronluonteista maksua.

37 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 2 kohdan selvästä sanamuodosta seuraa yhtäältä, että jäsenvaltioiden on varmistettava maksun periminen mainituissa liitteissä tarkoitetuista toimista, ja toisaalta, että unionin lainsäätäjä ei ole nimenomaisesti yksilöinyt kyseisessä kohdassa, kuka on tämän maksun osalta maksuvelvollinen.

38 Näin ollen asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa A jaksossa tarkoitetuista toimista on todettava, että tässä liitteessä ei itsessään luetella kyseeseen tulevia toimia, vaan siinä viitataan direktiivissä 89/662, 93/119 ja 96/23 tarkoitettuihin toimiin, joista jäsenvaltiot jo perivät maksuja direktiivin 85/73 nojalla.

39 Tästä on ensinnäkin todettava, että direktiivissä 89/662 säädetään, että direktiivin liitteen A kattamien ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden eläinlääkäritarkastukset on suoritettava tuotannon, jalostuksen, varastoinnin, markkinoille saattamisen ja kuljetuksen kaikissa vaiheissa.

40 Mainitun direktiivin liitteessä A viitataan yhtäältä direktiiviin 2002/99, jossa säädetään ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden tuotantoon, jalostukseen, jakeluun ja unionin alueelle tuomiseen liittyvistä eläinten terveyttä koskevista säännöistä, ja toisaalta asetukseen N:o 853/2004, jossa säädetään eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä ja jonka liitteessä III esitetään täsmällisesti erityisesti siipikarjan teurastusta ja leikkaamista koskevat säännöt.

41 Toiseksi on todettava, että kuten direktiivin 93/119 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee, kyseistä direktiiviä sovelletaan teurastukseen.

42 Kolmanneksi on niin, että direktiivillä 96/23 säädetään kyseisen direktiivin liitteessä I lueteltuihin aineisiin sovellettavista tarkastustoimenpiteistä ja järjestetään eläinten ja eläinperäisten tuotteiden sekä rehun tuotantoketjun valvonta näiden tuotteiden tuotannon, jalostuksen ja markkinoille saattamisen kaikissa vaiheissa.

43 Näistä direktiiveistä seuraa, että niillä velvoitetaan jäsenvaltiot suorittamaan valvontaa, joka kattaa eläinten ja eläinperäisten tuotteiden tuotanto- ja jalostusketjun sekä rehun tuotantoketjun kaikki vaiheet. Tästä seuraa, että koska teurastus- ja lihanleikkaustoimet ovat osa eläinten tuotanto- ja jalostusvaiheita, kyseiset toimet kuuluvat asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevan A jakson soveltamisalaan. Näin ollen mainitun asetuksen 27 artiklan 2 kohdan mukaisesti näistä toimista on maksettava pakollinen maksu virallisen valvonnan rahoittamiseksi.

44 On myös todettava, että edellä mainitun asetuksen 27 artiklan 2 kohdassa ei yksilöidä, kuka on tämän maksun osalta maksuvelvollinen.

45 Asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 8 kohdasta, luettuna yhdessä asetuksen 4, 6 ja 32 perustelukappaleen kanssa, ilmenee kuitenkin, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut velvoittaa tämän maksun maksamiseen elintarvike- ja rehualan toimijat.

46 Vaikka asetuksessa N:o 882/2004 ei määritellä käsitteitä ”elintarvikealan toimija” ja ”rehualan toimija”, mainitun asetuksen 2 artiklassa viitataan asetukseen N:o 178/2002, jossa säädetään rehua ja elintarvikkeita koskevan lainsäädännön perustavanlaatuisista säännöistä ja jonka 3 artiklan 3 ja 6 kohdassa määritellään edellä mainitut käsitteet.

47 Viimeksi mainittujen säännösten mukaan elintarvikealan toimijalla tai rehualan toimijalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, joka on vastuussa elintarvikelainsäädännön vaatimusten noudattamisen varmistamisesta valvonnassaan olevassa elintarvikeyrityksessä tai rehualan yrityksessä.

48 Asetuksen N:o 178/2002 3 artiklan 1 alakohdan mukaisesti elintarvikelainsäädännöllä tarkoitetaan lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat yleisesti elintarvikkeita ja erityisesti elintarvikkeiden turvallisuutta ja jotka perustuvat joko unionin tai jäsenvaltioiden oikeuteen, ja siihen sisältyvät kaikki elintarvikkeiden ja rehujen tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheet.

49 Tästä seuraa, että kaikki luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joilla on toimintansa puitteissa velvollisuus noudattaa tätä elintarvikelainsäädäntöä, on luokiteltava ”elintarvikealan toimijaksi” tai ”rehualan toimijaksi”.

50 Tässä yhteydessä sillä seikalla, että teurastusta ja lihan leikkausta harjoitetaan ensisijaista karjataloustoimintaa täydentävänä toimintana, ei ole merkitystä.

51 Näin ollen ennakkoratkaisupyynnöt esittäneen tuomioistuimen on ensinnäkin tarkistettava, harjoittaako maatalousyrittäjä asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa A jaksossa tarkoitettuja toimintoja, kuten teurastusta ja lihan leikkausta. Mikäli näin on, ennakkoratkaisupyynnöt esittäneen tuomioistuimen on seuraavaksi tarkistettava, sovelletaanko kyseiseen maatalousyrittäjään elintarvikelainsäädännön säännöksiä siten, että hänet luokitellaan asetuksen N:o 178/2002 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitetuksi ”elintarvikealan toimijaksi” tai 6 alakohdassa tarkoitetuksi ”rehualan toimijaksi” ja että häneen kohdistetaan virallista valvontaa, jolla todetaan, että tätä säännöstöä noudatetaan.

52 Edellä esitetyn perustella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklaa on tulkittava siten, että siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on vaadittava maksujen, jotka liittyvät mainitun asetuksen liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa lueteltuja toimia koskevaan viralliseen valvontaan, maksamista myös elintarvike- ja rehualan toimijoilta, jotka harjoittavat teurastus- ja lihanleikkaustoimintaa ensisijaista karjataloustoimintaansa täydentävänä toimintana.

Toinen kysymys

53 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrki selvittämään, onko asetuksen N:o 882/2004 27 artiklaa tulkittava siten, että siinä sallitaan jäsenvaltion soveltavan maksuja, joiden määrä on alhaisempi kuin asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa säädetyt vähimmäismaksut.

54 Heti alkuun on todettava, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen sanamuodosta ilmenee, että kyseisen asetuksen liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa mainittujen toimien osalta perityt maksut eivät saa olla alhaisempia kuin saman asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa määritetyt vähimmäismaksut.

55 Liitteessä IV olevasta B jaksosta ja liitteestä V olevasta B jaksosta ilmenee seuraavaksi, että jäsenvaltioiden on perittävä mainituissa jaksoissa lueteltujen tuotteiden valvonnasta ainakin näissä jaksoissa esitetyt vähimmäismaksut.

56 Asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 3 kohdassa eikä sen liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa ei säädetä mahdollisuudesta poiketa yleisesti ja harkinnanvaraisesti näistä vähimmäismaksuista, kun jäsenvaltio on päättänyt rahoittaa virallisen valvonnan kiinteämääräisiin maksuihin perustuvalla järjestelmällä mainitun asetuksen 27 artiklan 4 kohdan b alakohdan mukaisesti.

57 Unionin tuomioistuin on katsonut tästä, että nämä vähimmäismaksut muodostavat sellaiset alarajat, joista jäsenvaltiot eivät periaatteessa voi poiketa (tuomio 7.7.2011, Rakvere Piim ja Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, 22 ja 27 kohta).

58 Tällaista tulkintaa tukee lisäksi asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 6 kohta, jossa säännellään ainoaa poikkeusta, jolla jäsenvaltio voi määrittää tietylle yritykselle viralliseen valvontaan liittyvän maksun määrän mainitun asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa

tarkoitettua vähimmäismaksua alhaisemmaksi. Kun otetaan huomioon kansallisen tuomioistuimen esittämät selvitykset, pääasioissa kyseessä oleva säännöstö ei kuitenkaan luonteensa johdosta voi kuulua mainitun 27 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen piiriin, koska säännöstö ei koske tiettyä yritystä vaan on luonteeltaan yleinen.

59 Tästä seuraa, ettei asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 3 kohdassa ja kyseisen asetuksen liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa jätetä jäsenvaltioille mitään harkintavaltaa, jonka nojalla ne voisivat poiketa yleisesti ja harkinnanvaraisesti mainituissa jaksoissa asetetuista vähimmäismaksuista (ks. vastaavasti tuomio 7.7.2011, Rakvere Piim ja Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, 28 kohta).

60 Kaiken edellä esitetyn perustella toiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklaa on tulkittava siten, ettei siinä sallita jäsenvaltion soveltavan maksuja, jotka ovat alhaisempia kuin asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa säädetyt vähimmäismaksut.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (yhdeksäs jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) **Rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 27 artiklaa on tulkittava siten, että siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on vaadittava maksujen, jotka liittyvät mainitun asetuksen liitteessä IV olevassa A jaksossa ja liitteessä V olevassa A jaksossa lueteltuja toimia koskevaan viralliseen valvontaan, maksamista myös elintarvike- ja rehualan toimijoilta, jotka harjoittavat teurastus- ja lihanleikkaustoimintaa ensisijaista karjataloustoimintaansa täydentävänä toimintana.**

2) **Asetuksen N:o 882/2004 27 artiklaa on tulkittava siten, ettei siinä sallita jäsenvaltion soveltavan maksuja, jotka ovat alhaisempia kuin asetuksen N:o 882/2004 liitteessä IV olevassa B jaksossa ja liitteessä V olevassa B jaksossa säädetyt vähimmäismaksut.**

Allekirjoitukset