Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 12. septembra 2019*

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Uredba (ES) št. 882/2004 – Člen 27 – Uradni nadzor krme in živil – Financiranje – Pristojbine ali dajatve, ki se dolgujejo na podlagi uradnega nadzora – Možnost držav članic, da oprostijo nekatere kategorije gospodarskih subjektov – Minimalna višina pristojbin“

V združenih zadevah C-199/18, C-200/18 in C-343/18,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki jih je Consiglio di Stato (državni svet, Italija) vložil z odločbami z dne 14. decembra 2017, ki so na Sodišče prispele 19. marca 2018, v postopkih

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)

proti

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena,

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

in

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l.,

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

proti

Regione Emilia-Romagna,

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

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica senata, D. Šváby (poročevalec) in S. Rodin, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

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

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

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

– za Evropsko komisijo F. Moro in D. Bianchi, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago člena 27 Uredbe (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 200).

2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru treh sporov med družbami Pollo del Campo S.c.a. in Avi Coop Società Cooperativa Agricola (zadeva C-199/18), C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa in Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (zadeva C-200/18) ter SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. in MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (zadeva C-343/18) na eni strani ter Regione Emilia Romagna (dežela Emilija Romanja, Italija), Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena (lokalna zdravstvena enota 104 v Modeni, Italija) in A.U.S.L. Romagna (lokalna zdravstvena enota v Romanji, Italija) na drugi v zvezi z odločitvijo te dežele, da se tožečim strankam iz postopka v glavni stvari naloži plačilo dajatve za kritje stroškov, nastalih pri uradnih veterinarskih nadzorih.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 89/662

3 Člen 1 Direktive Sveta 89/662/EGS z dne 11. decembra 1989 o veterinarskih pregledih v trgovini znotraj Skupnosti glede na vzpostavitev notranjega trga (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 9, str. 214), kakor je bila spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/41/ES z dne 21. aprila 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 447, v nadaljevanju: Direktiva 89/662), določa, da države članice zagotovijo, da se veterinarski pregledi proizvodov živalskega izvora, zajeti v aktih, naštetih v Prilogi A, in namenjenih za prodajo, ne izvajajo več na mejah, temveč v skladu s to direktivo.

4 V navedeni Prilogi A sta v poglavju I navedeni Direktiva Sveta 2002/99/ES z dne 16. decembra 2002 o predpisih v zvezi z zdravstvenim varstvom živali, ki urejajo proizvodnjo, predelavo, distribucijo in vnos proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 38, str. 14) in Uredba (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 14).

Direktiva 93/119/ES

5 Direktiva Sveta 93/119/ES z dne 22. decembra 1993 o zaščiti živali pri zakolu ali usmrtitvi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 15, str. 421) je določala minimalne skupne standarde za zaščito živali pri njihovem zakolu ali usmrtitvi, da bi se zagotovil razumen razvoj proizvodnje in olajšala vzpostavitev notranjega trga z živalmi in živalskimi proizvodi.

Direktiva 96/23/ES

6 Direktiva Sveta 96/23/ES z dne 29. aprila 1996 o ukrepih za spremljanje nekaterih snovi in njihovih ostankov v živih živalih in v živalskih proizvodih ter razveljavitvi direktiv 85/358/EGS in 86/469/EGS in odločb 89/187/EGS in 91/664/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 19, str. 17) določa ukrepe za spremljanje snovi in skupin ostankov, navedenih v Prilogi I k tej direktivi.

7 Člen 3 te direktive, ki je umeščen v poglavje II te direktive, naslovljeno „Načrti spremljanja za odkrivanje snovi in ostankov škodljivih snovi“, določa:

„Proizvodnjo živali in primarnih proizvodov živalskega porekla se skladno s tem poglavjem spremlja z namenom, da se odkrije navzočnost ostankov škodljivih snovi in snovi, ki so navedene v Prilogi I, v živih živalih, njihovih iztrebkih, telesnih tekočinah in tkivu, v živalskih proizvodih, živalski krmi in pitni vodi.“

Uredba (ES) št. 178/2002

8 Člen 3 Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463), naslovljen „Druge opredelitve pojmov“, določa:

„Posamezni pojmi v tej uredbi imajo naslednji pomen:

1. ‚živilska zakonodaja‘ so zakoni in drugi predpisi, ki urejajo sektor živil na splošno in zlasti varnost živil na ravni Skupnosti ali nacionalni ravni; zajema vse faze pridelave, predelave in distribucije živil pa tudi krme, pridelane za krmljene živali za pridobivanje hrane;

[…]

3. ‚nosilec živilske dejavnosti‘ je fizična ali pravna oseba, odgovorna za zagotavljanje izpolnjevanja zahtev živilske zakonodaje v njeni živilski dejavnosti;

[…]

6. ‚nosilec dejavnosti proizvodnje krme‘ je fizična ali pravna oseba, odgovorna za zagotavljanje izpolnjevanja zahtev živilske zakonodaje v njeni dejavnosti proizvodnje krme“.

Uredba št. 853/2004

9 V Prilogi III k Uredbi št. 853/2004 je naveden sklop posebnih zahtev. Natančneje, v oddelku 2 te Priloge III so navedene zahteve, ki se uporabljajo za meso perutnine in lagomorfov, ki se med drugim nanašajo tudi na dejavnost zakola in razseka mesa.

Uredba št. 882/2004

10 V uvodnih izjavah 4, 6 in 32 Uredbe št. 882/2004 je navedeno:

„(4) Zakonodaja Skupnosti o krmi in živilih temelji na načelu, da so nosilci dejavnosti na področju krme in živil v vseh fazah proizvodnje, predelave in razpečevanja v okviru dejavnosti pod njihovim nadzorom odgovorni za zagotavljanje, da krma in živila izpolnjujejo zahteve zakonodaje o krmi in živilih na področju njihove dejavnosti.

[…]

(6) Države članice naj izvajajo zakonodajo o krmi in živilih, pravila o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali ter spremljajo in preverjajo, da nosilci dejavnosti izpolnjujejo ustrezne zahteve zakonodaje o krmi in živilih v vseh fazah proizvodnje, predelave in razpečevanja. V ta namen je treba organizirati uradni nadzor.

[…]

(32) Za organiziranje uradnega nadzora bi morala biti na voljo ustrezna finančna sredstva. Zato bi morali pristojni organi držav članic imeti možnost obračunavati pristojbine ali dajatve za kritje stroškov uradnega nadzora. V postopku lahko pristojni organi držav članic določijo pristojbine in dajatve kot pavšalne zneske na podlagi nastalih stroškov in ob upoštevanju posebnega položaja obratov. Kadar se pristojbine naložijo nosilcem dejavnosti, je treba uporabljati skupna načela.

Zato je primerno opredeliti načela za določanje ravni inšpekcijskih pristojbin. Pri pristojbinah, ki se uporabljajo za nadzor uvoza, je primerno, da se določijo neposredno stopnje za glavne postavke uvoza, zato da se zagotovi enotna uporaba in prepreči izkrivljanje razmer v trgovini."

11 Pod naslovom I Uredbe št. 882/2004 – „Vsebina, področje uporabe in opredelitve" – je člen 1, ki se nanaša na vsebino in področje uporabe in ki v odstavku 1 določa:

„Ta uredba določa splošna pravila za izvajanje uradnega nadzora, da se preveri upoštevanje pravil, s ciljem zlasti:

(a) preprečiti, odpraviti ali na sprejemljivo raven zmanjšati tveganje za ljudi in živali, neposredno ali prek okolja […]".

12 Člen 2, točka 1, te uredbe „uradni nadzor" opredeljuje kot „kakršno koli obliko nadzora, ki jo pristojni organ ali [Skupnost] izvaja zaradi preverjanja skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali."

13 Pod naslovom II navedene uredbe – „Uradni nadzor držav članic" – je poglavje I, ki se nanaša na „Splošne dolžnosti". V tem poglavju je člen 3, ki se nanaša na „Splošne dolžnosti glede organizacije uradnega nadzora" in ki določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se uradni nadzor opravlja redno, na podlagi tveganja in z ustrezno pogostnostjo, da se dosežejo cilji te uredbe […]

[…]

3. Uradni nadzor se opravlja v kateri koli fazi proizvodnje, predelave in razpečevanja krme ali živil ter živali in živalskih proizvodov. Vključuje nadzor nosilcev dejavnosti na področju krme in živil, uporabe krme in živil, skladiščenja krme in živil, katerega koli procesa, materiala, snovi, dejavnosti ali operacije, vključno s prevozom, ki se uporablja za krmo in živila, ter živih živali, ki je potreben za doseganje ciljev te uredbe.

[…]".

14 V poglavju VI navedenega naslova II, naslovljenem „Financiranje uradnega nadzora", je člen 26, ki kot „Splošno načelo" določa:

„Države članice zagotovijo, da so na voljo ustrezna finančna sredstva za potrebno osebje in druge vire za uradni nadzor na kateri koli način, ki se jim zdi primeren, vključno s splošno obdavčitvijo ali določanjem pristojbin ali dajatev."

15 Člen 27 Uredbe št. 882/2004, naslovljen „Pristojbine ali dajatve", določa:

„1. Države članice lahko pobirajo pristojbine ali dajatve za kritje stroškov uradnega nadzora.

2. Glede dejavnosti iz oddelka A Priloge IV in oddelka A Priloge V pa države članice zagotovijo pobiranje pristojbine.

3. Brez poseganja v odstavka 4 in 6 pristojbine, pobrane glede posebnih dejavnosti iz oddelka A Priloge IV in oddelka A Priloge V, niso nižje od minimalnih stopenj, določenih v oddelku B Priloge IV in oddelku B v Priloge V. Vendar v prehodnem obdobju do 1. januarja 2008 države članice lahko glede dejavnosti iz oddelka A Priloge IV še naprej uporabljajo stopnje, ki se

trenutno uporabljajo na podlagi Direktive [Sveta] 85/73/EGS [z dne 29. januarja 1985 o financiranju zdravstvenih inšpekcij in nadzora svežega in perutninskega mesa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 6, str. 161).

[…]

4. Pristojbine, pobrane zaradi uradnega nadzora v skladu z odstavkom 1 ali 2:

[…]

(b) se lahko določijo pavšalno na podlagi stroškov, ki jih nosijo pristojni organi v danem obdobju ali, kadar je to primerno, v višini, določeni v oddelku B Priloge IV ali oddelku B Priloge V.

5. Pri določanju pristojbin države članice upoštevajo:

(a) vrsto zadevnega nosilca dejavnosti in ustrezne dejavnike tveganja;

(b) interese nosilcev dejavnosti z nizko zmogljivostjo;

(c) tradicionalne metode, ki se uporabljajo za proizvodnjo, predelavo in razdeljevanje;

(d) potrebe nosilcev dejavnosti, ki so locirani v regijah, za katere veljajo posebne geografske omejitve.

6. Kadar se zaradi sistemov lastnih pregledov in sledenja, ki jih izvajajo nosilci dejavnosti na področju krme in živil, ter ravni skladnosti, ugotovljene med uradnim nadzorom, za nekatere vrste krme, ali živil, ali dejavnosti uradni nadzor opravlja z zmanjšano pogostnostjo, ali kadar se upoštevajo merila iz odstavka 5(b) do (d), države članice lahko določijo pristojbino za uradni nadzor, ki je nižja od minimalnih stopenj iz odstavka 4(b), pod pogojem, da zadevna država članica Komisiji zagotovi poročilo, v katerem navede:

(a) vrsto zadevne krme ali živila ali dejavnosti;

(b) nadzor, ki je bil opravljen pri zadevnem nosilcu dejavnosti na področju krme in živil; in

(c) metodo za izračun znižanja pristojbine.

[…]“.

16 Priloga IV k Uredbi št. 882/2004 je naslovljena „Dejavnosti in minimalne stopnje za pristojbine ali dajatve, povezane z uradnim nadzorom glede obratov Skupnosti“. Oddelek A te Priloge IV določa:

„1. Dejavnosti, zajete v direktivah 89/662/EGS, [Sveta] 90/425/EGS [z dne 26. junija 1990 o veterinarskih in zootehničnih pregledih, ki se zaradi vzpostavitve notranjega trga izvajajo v trgovini znotraj Skupnosti z nekaterimi živimi živalmi in proizvodi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 10, str. 138)], 93/119/ES in 96/23/ES, za katere države članice trenutno pobirajo pristojbine po Direktivi 85/73/EGS.

2. Odobritev obratov za krmo.“

17 Oddelek B te Priloge IV določa, da države članice za nadzor, ki se nanaša na seznam proizvodov, naštete v tem oddelku, pobirajo najmanj ustrezne minimalne stopnje za pristojbine ali dajatve, naštete v navedenem oddelku. V njem so določene tako minimalne stopnje za pristojbine ali dajatve, ki se uporabljajo za klavni inšpekcijski pregled, kot minimalne stopnje za pristojbine ali dajatve, ki se uporabljajo za nadzor razsekovalnic.

18 Priloga V k navedeni uredbi se nanaša na „dejavnosti in minimalne stopnje za pristojbine ali dajatve, povezane z uradnim nadzorom blaga in živih živali, ki se vnašajo v Skupnost“, in določa:

„Dejavnosti, zajete v direktivah [Sveta] 97/78/ES [z dne 18. decembra 1997 o določitvi načel, ki urejajo organizacijo veterinarskih pregledov proizvodov, ki vstopajo v Skupnost iz tretjih držav (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 22, str. 247)] in [Sveta] 91/496/EGS [z dne z dne 15. julija 1991 o določitvi načel o organizaciji veterinarskih pregledov živali, ki vstopajo v Skupnost iz tretjih držav, in o spremembi direktiv 89/662/EGS, 90/425/EGS ter 90/675/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 12, str. 58)], za katere države članice trenutno pobirajo pristojbine po Direktivi 85/73/EGS.“

19 Oddelek B te Priloge V določa, da države članice za namene uradnega nadzora v zvezi s proizvodi, naštetimi v tem oddelku, pobirajo minimalne stopnje pristojbin ali dajatev, ki so naštete v navedenem oddelku.

Italijansko pravo

20 Člen 1 decreto legislativo n. 194 – Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004 (zakonska uredba št. 194 o podrobnih pravilih za financiranje uradnega sanitarnega nadzora na podlagi Uredbe št. 882/2004) (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 194/2008) z dne 19. novembra 2008 (GURI št. 289 z dne 11. decembra 2008) opredeljuje „Področje uporabe“ te zakonske uredbe:

„1. Ta uredba določa financiranje uradnega sanitarnega nadzora iz naslova II Uredbe [št. 882/2004], ki ga izvajajo pristojni organi za preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali.

2. Za financiranje nadzora iz odstavka 1 se uporabljajo pristojbine, določene v prilogah k tej uredbi, kot je določeno v členu 2.

3. Pristojbine iz te uredbe, ki nadomeščajo vse druge pristojbine za nadzor iz odstavka 1, bremenijo nosilce dejavnosti v zadevnih sektorjih, v katerih se uporablja nadzor iz odstavka 1. […]“.

21 Zakonska uredba št. 194/2008 v oddelkih 1 in 2 Priloge A določa zneske pristojbin, ki se uporabljajo za klavnice in za nadzor razsekovalnic, ki ustrezajo tistim iz oddelka B Priloge IV k Uredbi št. 882/2004.

22 Za zagotovitev uporabe določb Uredbe št. 882/2004 in za preprečitev različnega obravnavanja na italijanskem ozemlju je bil z legge n. 96 – Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009 (zakon št. 96, ki vsebuje določbe za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz članstva Italije v Evropskih skupnostih – zakon Skupnosti iz leta 2009) z dne 4. junija 2010 (redni dodatek h GURI št. 146 z dne 25. junija 2010) spremenjen člen 1 zakonske uredbe št. 194/2008, tako da je bil uveden odstavek 3a, ki določa:

„Iz področja uporabe te uredbe so za izvajanje dejavnosti iz člena 2135 civilnega zakonika izključeni kmetje.“

23 Člen 2135 codice civile (civilni zakonik) določa:

„‚Kmet‘ je oseba, ki opravlja eno od teh dejavnosti: obdelovanje tal, gozdarstvo, živinoreja in s tem povezane dejavnosti.

S pojmi ‚obdelovanje tal', ‚gozdarstvo' in ‚živinoreja', so mišljene dejavnosti, ki se nanašajo na izvajanje in dokončanje biološkega cikla ali nujne faze tega cikla, ki je lahko rastlinski ali živalski in pri katerem se uporablja ali lahko uporabljajo obdelovanje, les ali sladka, slankasta ali morska voda.

S pojmom ‚s tem povezane dejavnosti' so mišljene dejavnosti, ki jih opravlja navedeni kmet z namenom obdelovanja, shranjevanja, predelovanja, trženja in povečanja vrednosti izdelkov, pridobljenih predvsem z obdelovanjem tal ali gozda ali živinorejo, ter dejavnosti dobave blaga ali opravljanja storitev z uporabo predvsem opreme ali virov kmetijskega gospodarstva, ki se običajno uporabljajo v kmetijski dejavnosti, ki se izvaja, vključno z dejavnostjo razvoja okolja ter podeželske in gozdne dediščine, oziroma dejavnosti sprejemanja gostov, kot so opredeljene z zakonom."

Spori o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

24 Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari so kmetijska podjetja, ki izvajajo dejavnosti v sektorju reje, zakola in trženja perutnine.

25 Izvršilni organ dežele Emilija-Romanja je z odločbo z dne 12. decembra 2011 odločil, da bo kmetom, ki med drugim opravljajo dejavnosti iz oddelkov 1 in 2 Priloge A k zakonski uredbi št. 194/2008, in sicer klavnicam in razsekovalnicam, naložil plačilo pristojbin iz te zakonske uredbe.

26 Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari so zoper to odločbo in iz nje izhajajoče odločbe o odmeri, ki so bile izdane v zvezi z njimi, pri Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna (deželno upravno sodišče za deželo Emilija-Romanja, Italija) vložile tožbo. To je tožbo zavrnilo, pri čemer je v bistvu razsodilo, da Uredba št. 882/2004 državam članicam ne dopušča možnosti določitev izjem od obveznosti plačila veterinarskih pristojbin.

27 Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari so se pritožile pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija) in mu predlagale, naj to sodbo spremeni. Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari na prvem mestu v bistvu trdijo, da s predpisi Unije k plačilu pristojbin v zvezi z uradnim sanitarnim nadzorom niso zavezani vsi gospodarski subjekti iz kmetijskega sektorja, zlasti ne „kmetje" v smislu člena 2135 civilnega zakonika. S predpisi Unije naj bi se od držav članic zahtevalo le, da zagotovijo pobiranje pristojbin za nekatere dejavnosti, kot so inšpekcijski pregledi klavnic in nadzor delovanja razsekovalnic. Države članice naj bi bile proste, da financiranje teh nadzorov zagotovijo na njim najprimernejši način.

28 Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari na drugem mestu trdijo, da bi se morala oprostitev od plačila pristojbin nanašati tudi na kmete, ki opravljajo dejavnosti, povezane z živinorejo, kot so obdelovanje, shranjevanje, predelovanje, trženje in povečanje vrednosti izdelkov, pridobljenih zlasti z živinorejo.

29 Predložitveno sodišče, ki odloča v tej zadevi, meni, da mora izvedeti, katere obveznosti Uredba št. 882/2004 nalaga državam članicam. Natančneje, Consiglio di Stato (državni svet) se sprašuje, prvič, ali daje ta uredba državam članicam možnost, da določijo izjeme od obveznosti plačila pristojbin za uradni sanitarni nadzor.

30 Drugič, sprašuje se o natančni razmejitvi kategorije kmetov, ki se jih lahko oprosti od plačila te pristojbine ob upoštevanju sodbe, ki jo je 10. novembra 2016 izdalo Corte di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija), ki meni, da so kmetijske zadruge in njihova združenja „kmetje" v smislu člena 2135 civilnega zakonika, če za opravljanje dejavnosti iz tega člena uporabljajo predvsem izdelke svojih članov oziroma če blago in storitve za vzdrževanje in razvoj biološkega cikla zagotavljajo predvsem svojim članom.

31 Consiglio di Stato (državni svet) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje ter Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 27 Uredbe [št. 882/2004], ki določa, da države članice za dejavnosti iz oddelka A Priloge IV in oddelka A Priloge V zagotovijo pobiranje pristojbine, razlagati tako, da nalaga obveznost plačila vsem kmetom, tudi ko ‚opravljajo dejavnosti zakola in razseka kot pomožno dejavnost, povezano z živinorejo‘?

2. Ali sme država iz plačila sanitarnih dajatev izvzeti nekatere kategorije podjetij, čeprav je določila sistem pobiranja pristojbin, ki v svoji celoti zagotavlja pokrivanje nastalih stroškov uradnega nadzora, ali uporabiti nižje pristojbine od tistih, ki jih določa Uredba (ES) št. 882/2004?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

32 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 27 Uredbe št. 882/2004 razlagati tako, da določa, da morajo države članice plačilo pristojbin v zvezi z uradnim nadzorom, ki se nanaša na dejavnosti iz oddelka A Priloge IV in oddelka A Priloge V k tej uredbi, naložiti tudi nosilcem živilske dejavnosti in dejavnosti proizvodnje krme, ki dejavnosti zakola in razseka mesa opravljajo kot pomožni dejavnosti poleg glavne dejavnosti reje.

33 Najprej je iz člena 2, točka 1, in člena 3 Uredbe št. 882/2004 v povezavi z uvodnima izjavama 4 in 6 te uredbe razvidno, da morajo države članice opraviti uradne nadzore, namen katerih je, da se preveri, ali nosilci živilske dejavnosti in krme v vseh fazah proizvodnje, predelave in razpečevanja krme ali živil ter živali in živalskih proizvodov spoštujejo zakonodajo o krmi in živilih.

34 Tako v skladu z besedilom člena 26 Uredbe št. 882/2004 države članice zagotovijo, da so na voljo ustrezna finančna sredstva za potrebno osebje in druge vire za uradni nadzor na kateri koli način, ki se jim zdi primeren, vključno s splošno obdavčitvijo ali določanjem pristojbin ali dajatev. V zvezi s tem je Sodišče ta člen v povezavi z uvodno izjavo 32 te uredbe razložilo tako, da imajo države članice široko diskrecijsko pravico, da zagotovijo ustrezna finančna sredstva za osebje in druge vire za uradni nadzor (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, točka 34 in navedena sodna praksa).

35 Ta diskrecija pa je omejena s harmoniziranimi pravili, določenimi v členu 27 Uredbe št. 882/2004, kadar se države članice odločijo gospodarskim subjektom naložiti pristojbine ali dajatve iz tega člena (sodba z dne 26. julija 2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, točka 34).

36 V zvezi s tem je iz besedila člena 27 Uredbe št. 882/2004 razvidno, da odstavek 1 tega člena določa, da države članice lahko pobirajo pristojbine ali dajatve za kritje stroškov uradnega nadzora, odstavek 2 istega člena pa, da države članice za kritje stroškov dejavnosti iz oddelka A Priloge IV in oddelka A Priloge V k tej uredbi zagotovijo pobiranje pristojbine, ne pa dajatve.

37 Iz tega sledi, da iz jasnega besedila tega člena 27(2) Uredbe št. 882/2004 izhaja, prvič, da morajo države članice pobrati pristojbino za kritje stroškov, ki nastanejo v zvezi z dejavnostmi iz navedenih prilog, in drugič, da zakonodajalec Unije v tem odstavku ni izrecno opredelil zavezanca za plačilo te pristojbine.

38 Tako je treba na prvem mestu glede dejavnosti iz oddelka A Priloge IV k Uredbi št. 882/2004 ugotoviti, da ta priloga, ne da bi bile v njej naštete zadevne dejavnosti, napotuje na dejavnosti iz direktiv 89/662, 93/119 in 96/23, za katere države članice že pobirajo pristojbine na podlagi Direktive 85/73.

39 V zvezi s tem, prvič, Direktiva 89/662 določa, da se veterinarski pregledi, ki jih je treba opraviti na proizvodih živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi, iz njene Priloge A, izvajajo v vseh fazah proizvodnje, predelave, skladiščenja, trženja in prevoza navedenih proizvodov.

40 Priloga A navedene direktive na eni strani napotuje na Direktivo 2002/99, ki določa pravila za zdravstveno varstvo živali, ki veljajo za proizvodnjo, predelavo, distribucijo in uvedbo proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi, in na drugi strani na Uredbo št. 853/2004, ki določa posebna higienska pravila, ki se uporabljajo za živila živalskega izvora in ki, natančneje, v Prilogi III k tej uredbi določa pravila o zakolu in razseku perutninskega mesa.

41 Drugič, kot je razvidno iz njenega člena 1(1), se Direktiva 93/119 uporablja za dejavnosti zakola.

42 Tretjič, Direktiva 96/23 določa ukrepe za spremljanje snovi, navedenih v Prilogi I k tej direktivi, in organizira spremljanje procesa prireje živali, proizvodnje primarnih proizvodov živalskega izvora in živalske krme v vseh fazah proizvodnje, predelave, in trženja teh proizvodov.

43 Iz teh direktiv izhaja, da državam članicam nalagajo, da opravijo preglede v vseh fazah prireje in predelave živali, njihovih proizvodov ter proizvodnje krme. Iz tega sledi, da dejavnosti zakola in razseka mesa, ki sta del faz prireje in predelave živali, spadata v oddelek A Priloge IV k Uredbi št. 882/2004. Za ti dejavnosti je zato treba na podlagi člena 27(2) te uredbe plačati obvezne pristojbine za financiranje uradnega nadzora.

44 Na drugem mestu je treba poudariti, da v členu 27(2) navedene uredbe ni opredeljen zavezanec za plačilo te pristojbine.

45 Vendar je iz člena 27(8) Uredbe št. 882/2004 v povezavi z uvodnimi izjavami 4, 6 in 32 te uredbe razvidno, da je zakonodajalec Unije plačilo te pristojbine želel naložiti nosilcem živilske dejavnosti in dejavnosti proizvodnje krme.

46 V zvezi s tem, čeprav Uredba št. 882/2004 ne opredeljuje teh pojmov „nosilci živilske dejavnosti“ in „nosilci dejavnosti proizvodnje krme“, člen 2 te uredbe napotuje na Uredbo št. 178/2002, ki vsebuje temeljna pravila zakonodaje o krmi in živilih ter ki navedena pojma opredeljuje v svojem členu 3, točki 3 in 6.

47 V skladu s temi določbami je nosilec živilske dejavnosti ali nosilec dejavnosti proizvodnje krme fizična ali pravna oseba, odgovorna za zagotavljanje izpolnjevanja zahtev živilske zakonodaje v svoji dejavnosti proizvodnje krme ali živilski dejavnosti.

48 V skladu s členom 3, točka 1, Uredbe št. 178/2002 živilska zakonodaja zajema vse zakone in druge predpise, ki urejajo sektor živil na splošno in zlasti varnost živil, prava Unije ali nacionalnega prava, pri čemer zajema vse faze pridelave, predelave in distribucije živil in krme.

49 Iz tega izhaja, da je treba vsako fizično ali pravno osebo, ki mora v okviru svoje dejavnosti spoštovati to živilsko zakonodajo, šteti za „nosilca živilske dejavnosti“ ali „nosilca dejavnosti proizvodnje krme“.

50 V tem okviru okoliščina, da se dejavnost zakola in razseka mesa izvaja poleg glavne dejavnosti, ni pomembna.

51 Predložitveno sodišče mora zato preveriti, prvič, ali kmet opravlja dejavnosti iz oddelka A Priloge IV k Uredbi št. 882/2004, kot sta zakol in razsek mesa. Če je odgovor pritrdilen, mora predložitveno sodišče preveriti, drugič, ali mora ta kmet spoštovati zahteve živilske zakonodaje, tako da je opredeljen kot „nosilec živilske dejavnosti“ ali „dejavnosti proizvodnje krme“ v smislu člena 3, točki 3 in 6, Uredbe št. 178/2002, in da se nad njim opravlja uradni nadzor, s katerim se preverja, ali to zakonodajo spoštuje.

52 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 27 Uredbe št. 882/2004 razlagati tako, da določa, da morajo države članice plačilo pristojbin v zvezi z uradnim nadzorom, ki se nanaša na dejavnosti iz oddelka A Priloge IV in oddelka A Priloge V k tej uredbi, naložiti tudi nosilcem živilske dejavnosti in dejavnosti proizvodnje krme, ki dejavnosti zakola in razseka mesa opravljajo kot pomožni dejavnosti poleg glavne dejavnosti reje.

Drugo vprašanje

53 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 27 Uredbe št. 882/2004 razlagati tako, da državi članici dovoljuje uporabo pristojbin, nižjih od minimalnih stopenj, določenih v oddelku B Priloge IV in oddelku B Priloge V k Uredbi št. 882/2004.

54 Najprej, iz besedila člena 27(3), prvi pododstavek, prvi stavek, Uredbe št. 882/2004 je jasno razvidno, da pristojbine, pobrane glede posebnih dejavnosti iz oddelka A Priloge IV in oddelka A Priloge V Uredbe št. 882/2004, niso nižje od minimalnih stopenj, določenih v oddelku B Priloge IV in oddelku B v Priloge V te uredbe.

55 Dalje, iz oddelka B teh prilog IV in V je razvidno, da države članice za nadzor, ki se nanaša na seznam proizvodov, naveden v njiju, pobirajo minimalne stopnje pristojbine, ki so določene v teh prilogah.

56 Vendar niti člen 27(3) niti oddelek B prilog IV in V k Uredbi št. 882/2004 ne določata možnosti, da se na splošno in po prostem preudarku odstopi od teh minimalnih stopenj, kadar se država odloči financirati uradni nadzor s sistemom pavšalnih pristojbin v skladu s členom 27(4)(b) te uredbe.

57 V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da so te minimalne stopnje najnižje možne stopnje, od katerih države članice načeloma ne morejo odstopiti (sodba z dne 7. julija 2011, Rakvere Piim in Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, točki 22 in 27).

58 Nazadnje, ta razlaga je potrjena s členom 27(6) Uredbe št. 882/2004, ki določa edino odstopanje, s katerim lahko država članica za posamezno podjetje določi znesek pristojbine za uradni nadzor, ki je nižji od minimalnih stopenj iz oddelka B prilog IV in V k tej uredbi. Vendar ob upoštevanju navedb predložitvenega sodišča zadevna ureditev iz postopkov v glavni stvari po sami naravi stvari ne more biti zajeta z odstopanjem, določenem v tem členu 27(6), ker se ne nanaša na položaj posameznega podjetja, ampak je splošna.

59 Iz tega sledi, da člen 27(3) Uredbe št. 882/2004 in oddelek B Prilog IV in V k tej Uredbi državam članicam ne puščata nikakršnega polja proste presoje, ki bi jim omogočalo, da na splošno in po prostem preudarku odstopijo od minimalnih stopenj, ki so določene v njih (glej v tem smislu sodbo z dne 7. julija 2011, Rakvere Piim in Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, točka 28).

60 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da je treba člen 27 Uredbe št. 882/2004 razlagati tako, da državi članici ne dovoljuje uporabe stopenj pristojbine, nižjih od minimalnih stopenj iz oddelka B Priloge IV in oddelka B Priloge V k Uredbi št. 882/2004.

Stroški

61 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Člen 27 Uredbe (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali je treba razlagati tako, da določa, da morajo države članice naložiti plačilo pristojbin v zvezi z uradnim nadzorom, ki se nanaša na dejavnosti iz oddelka A Priloge IV in oddelka A Priloge V k tej uredbi, tudi nosilcem živilske dejavnosti in dejavnosti proizvodnje krme, ki dejavnosti zakola in razseka mesa opravljajo kot pomožni dejavnosti poleg glavne dejavnosti reje.**

2. **Člen 27 Uredbe št. 882/2004 je treba razlagati tako, da državi članici ne dovoljuje uporabe stopenj pristojbine, nižjih od minimalnih stopenj iz oddelka B Priloge IV in oddelka B Priloge V k Uredbi št. 882/2004.**

Podpisi