Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 12 september 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Förordning (EG) nr 882/2004 – Artikel 27 – Offentlig kontroll av foder och livsmedel – Finansiering – Avgifter eller pålagor som ska erläggas för de offentliga kontrollerna – Möjlighet för medlemsstaterna att undanta vissa kategorier av aktörer – Minimiavgifter”

I de förenade målen C-199/18, C-200/18 och C-343/18,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), av den 14 december 2017, som inkom till domstolen den 19 mars 2018, i målen

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)

mot

Regione Emilia-Romagna,

Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena,

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

och

SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l.,

MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa

mot

Regione Emilia-Romagna,

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

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe samt domarna D. Šváby (referent) och S. Rodin,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

– C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa, genom M. Aldegheri, avvocatessa, därefter av A. Clarizia, avvocato,

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

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

– Regione Emilia-Romagna, genom G. Puliatti och F. Senofonte, avvocati,

– Europeiska kommissionen, genom F. Moro och D. Bianchi, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 27 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 191, 2004, s. 1).

2 Respektive begäran har framställts inom ramen för tre mål mellan å ena sidan Pollo del Campo S.c.a. och Avi Coop Società Cooperativa Agricola (mål C-199/18), C.A.F.A.R. – Società Agricola Cooperativa och Società Agricola Guidi di Roncofreddo di Guidi Giancarlo e Nicolini Fausta (mål C-200/18), SAIGI Società Cooperativa Agricola a r.l. och MA.GE.MA. Società Agricola Cooperativa (mål C-343/18) och å andra sidan Regione Emilia Romagna (Regionen Emilia Romagna, Italien) och Azienda Unità Sanitaria Locale 104 di Modena (Lokala hygienmyndigheten nr 104 i Modena, Italien) och A.U.S.L Romagna. Målen gäller ett beslut av denna region att ålägga klagandena i de nationella målen en avgift avsedd att täcka kostnaderna för offentliga veterinärkontroller.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 89/662

3 I artikel 1 i rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT L 395, 1989, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/41/EG av den 21 april 2004 (EUT L 157, 2004, s. 33, och rättelse i EUT L 195, 2004, s. 12) (nedan kallat direktiv 89/662), föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att de veterinära kontroller som ska utföras på produkter av animaliskt ursprung, som omfattas av de rättsakter som avses i bilaga A och som är avsedda för handel, inte längre sker vid gränserna utan i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv.

4 I denna bilaga A nämns, i kapitel 1, rådets direktiv 2002/99/EG av den 16 december 2002 om fastställande av djurhälsoregler för produktion, bearbetning, distribution och införsel av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (EGT L 18, 2003, s. 11) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (EUT L 139, 2004, s. 55).

Direktiv 93/119/EG

5 I rådets direktiv 93/119/EG av den 22 december 1993 om skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning (EGT L 340, 1993, s. 21; svensk specialutgåva, område 3, volym 55, s. 194) fastställdes gemensamma miniminormer för skydd av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning för att säkerställa en rationell utveckling av produktionen och för att underlätta genomförandet av den inre marknaden för djur och animalieprodukter.

Direktiv 96/23/EG

6 I rådets direktiv 96/23/EG av den 29 april 1996 om införande av kontrollåtgärder för vissa ämnen och restsubstanser av dessa i levande djur och i produkter framställda därav och om upphävande av direktiv 85/358/EEG och 86/469/EEG samt beslut 89/187/EEG och 91/664/EEG (EGT L 125, 1996, s. 10) fastställs kontrollåtgärder för de ämnen och de grupper av restsubstanser som anges i bilaga I till det direktivet.

7 Artikel 3 i det direktivet ingår i kapitel II med rubriken ”Kontrollplan för undersökning av restsubstanser eller ämnen” och lyder som följer:

”Animalieproduktionen och animalieprodukterna skall kontrolleras enligt bestämmelserna i detta kapitel i avsikt att upptäcka restsubstanser och ämnen som avses i bilaga I [i detta direktiv] i levande djur, deras exkrementer, kroppsvätskor och vävnader samt i animaliska produkter, djurfoder och dricksvatten.”

Förordning (EG) nr 178/2002

8 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 2002, s. 1), anges i artikel 3, med rubriken ”Övriga definitioner”, följande:

”I denna förordning avses med

1. *livsmedelslagstiftning*: lagar och andra författningar om livsmedel i allmänhet, och livsmedelssäkerhet i synnerhet, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå. Denna förordning omfattar även alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel och även foder som produceras för livsmedelsproducerande djur eller som dessa utfodras med.

…

3. *livsmedelsföretagare*: de fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i det livsmedelsföretag de driver.

…

6. *foderföretagare*: de fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i det foderföretag de driver.”

Förordning nr 853/2004

9 Bilaga III till förordning nr 853/2004 innehåller en rad särskilda krav. Avsnitt II i nämnda bilaga III innehåller närmare bestämt krav som är tillämpliga på kött från fjäderfä och hardjur och som bland annat omfattar slakt och styckning av kött.

Förordning nr 882/2004

10 I skälen 4, 6 och 32 i förordning nr 882/2004 anges följande:

”(4) Gemenskapens foder- och livsmedelslagstiftning bygger på principen att foder- och livsmedelsföretagare på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan i de företag som de kontrollerar har ansvar för att se till att foder och livsmedel uppfyller de krav i foder- och livsmedelslagstiftningen som är tillämpliga för deras verksamhet.

…

(6) Medlemsstaterna bör se till att foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd efterlevs samt övervaka och kontrollera att företagarna uppfyller de relevanta kraven i dessa på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. Offentliga kontroller bör företas i samband med detta.

…

(32) Det bör finnas tillräckliga finansiella medel för att organisera den offentliga kontrollen. Medlemsstaternas behöriga myndigheter bör därför få ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för de offentliga kontrollerna. I detta sammanhang kommer medlemsstaternas behöriga myndigheter att ha rätt att fastställa schablonbelopp för avgifter och pålagor på grundval av de verkliga kostnaderna och med beaktande av anläggningarnas särskilda situation.

Om företagarna åläggs avgifter, bör gemensamma principer gälla. Det bör därför fastställas kriterier för att bestämma avgiftsnivån. Vad gäller importkontrollavgifterna bör beloppen för de varor som huvudsakligen importeras fastställas direkt för att garantera en enhetlig tillämpning och undvika snedvridning av handeln.”

11 Avdelning I i förordning nr 882/2004 har rubriken ”Syfte, räckvidd och definitioner” och innehåller en artikel 1 som behandlar syfte och räckvidd. I artikel 1.1 föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs allmänna bestämmelser för offentlig kontroll som utförs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser som särskilt syftar till att:

a) förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur direkt eller via miljön…”

12 I artikel 2 led 1 i denna förordning definieras offentlig kontroll som ”varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd”.

13 Avdelning II i denna förordning har rubriken ”Offentlig kontroll som genomförs av medlemsstaterna” och innehåller ett kapitel I avseende ”Allmänna skyldigheter”. I detta kapitel ingår artikel 3 med rubriken ”Allmänna skyldigheter för genomförandet av offentliga kontroller”. Artikel 3 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall se till att riskbaserad offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i denna förordning …

…

3. Offentlig kontroll skall genomföras i alla led i produktionen, bearbetningen och distributionen av foder eller livsmedel samt av djur och animaliska produkter. Den skall även inbegripa sådana kontroller av foder- och livsmedelsföretag, användningen av foder och livsmedel, lagringen av foder och livsmedel, processer, material, ämnen och verksamheter, inklusive transporter, som rör foder eller livsmedel och levande djur som krävs för att målen i denna förordning skall uppnås.

…”

14 Kapitel VI i nämnda avdelning II har rubriken ”Finansiering av offentlig kontroll”. I detta kapitel återfinns artikel 26 i vilken det redogörs för en ”Allmän princip” enligt följande:

”Medlemsstaterna skall se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll genom den finansieringsform som anses lämplig, exempelvis allmän beskattning, avgifter eller pålagor.”

15 Artikel 27 i förordning nr 882/2004 har rubriken ”Avgifter eller pålagor” och lyder som följer:

”1. Medlemsstaterna får ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll.

2. Medlemsstaterna skall dock beträffande de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A och i bilaga V, avsnitt A se till att en avgift tas ut.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 4 och 6 skall de avgifter som uttagits för de särskilda verksamheter som anges i bilaga IV, avsnitt A och bilaga V, avsnitt A inte understiga den minimisats som anges i bilaga IV, avsnitt B och bilaga V, avsnitt B. När det gäller de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A får medlemsstaterna dock under en övergångsperiod fram till den

1 januari 2008 fortsätta att använda de belopp som för närvarande tillämpas enligt [rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansiering av hygienundersökningar och kontroller av färskt kött och fjäderfäkött (EGT L 32, 1985, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 104)].

…

4. Avgifter som uttagits för offentlig kontroll i enlighet med punkt 1 eller 2:

…

b) får fastställas som schablonbelopp på grundval av de kostnader som de behöriga myndigheterna haft under en bestämd tid eller, i tillämpliga fall, till de belopp som fastställs i bilaga IV, avsnitt B eller i bilaga V, avsnitt B.

5. Vid fastställandet av avgifterna skall medlemsstaterna beakta följande:

a) Typ av företag och relevanta riskfaktorer.

b) Särskilda omständigheter för företag med liten produktion.

c) De traditionella metoder som används för produktion, bearbetning och distribution.

d) Behoven hos de företag som är lokaliserade i regioner med särskilda geografiska begränsningar.

6. När medlemsstaterna, med anledning av foder- och livsmedelsföretagens system för egenkontroll och spårning och graden av efterlevnad som konstateras vid offentlig kontroll för en viss typ av foder eller livsmedel, eller verksamhet, väljer att genomföra offentlig kontroll vid färre tillfällen eller för att beakta kriterierna i punkt 5 b-5 d, får de fastställa en lägre avgift för offentlig kontroll än minimibeloppet i punkt 4 b, förutsatt att den berörda medlemsstaten till kommissionen redovisar

a) typ av livsmedel, foder eller verksamhet som avses,

b) kontroller som genomförts vid de berörda företagen,

c) metoden för att beräkna avgiftssänkningen.

…”

16 Bilaga IV till förordning nr 882/2004 har rubriken ”Verksamheter och miniminivåer för avgifter eller pålagor i samband med den offentliga kontrollen av anläggningar inom gemenskapen”. Avsnitt A i nämnda bilaga IV har följande lydelse:

”1. Verksamheter som omfattas av direktiven 89/662/EEG, [rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, 1990, s.29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146], 93/119/EG och 96/23/EG och för vilka medlemsstaterna för närvarande tar ut avgifter enligt direktiv 85/73/EEG.

2. Godkännande av foderanläggningar.”

17 I avsnitt B i nämnda bilaga IV anges att medlemsstaterna ska ta ut minst de minimiavgifter eller minimipålagor som anges i detta avsnitt i samband med kontroller av de förteckningar över produkter som anges i detta avsnitt. Bland annat anges miniminivåer för avgifter eller pålagor för besiktning i samband med slakt liksom miniminivåer för avgifter eller pålagor för kontroll av styckningsanläggningar.

18 Bilaga V till nämnda förordning behandlar ”Verksamheter och miniminivåer för avgifter eller pålagor för offentlig kontroll av varor och levande djur som införs i gemenskapen” och lyder som följer:

”Verksamheter som omfattas av [rådets direktiv 97/78/EG av den 18 december 1997 om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter från tredje land som förs in i gemenskapen (EGT L 24, 1997, s. 9] och [rådets direktiv 91/496/EEG av den 15 juli 1991 om fastställande av regler för hur veterinärkontroller skall organiseras för djur som importeras till gemenskapen från tredje land och om ändring av direktiven 89/662/EEG, 90/425/EEG och 90/675/EEG (EGT L 268. 1991, s. 56; svensk specialutgåva, område 3, volym 39, s. 45] och för vilka medlemsstaterna för närvarande tar ut avgifter enligt direktiv 85/73/EEG.”

19 I avsnitt B i nämnda bilaga V anges att medlemsstaterna ska ta ut minst de minimiavgifter eller minimipålagor som anges i detta avsnitt i samband med kontroller av de förteckningar över produkter som anges i detta avsnitt.

Italiensk rätt

20 I artikel 1 i decreto legislativo n. 194 – Disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) n. 882/2004 (lagstiftningsdekret nr 194 om regler för finansieringen för offentliga hygienkontroller med tillämpning av förordning nr 882/2004) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 194/2008) av den 19 november 2008 (GURI nr 289, av den 11 december 2008) avgränsas lagstiftningsdekretets ”Tillämpningsområde” enligt följande:

”1. I detta dekret fastställs regler för finansieringen av sådana offentliga hygienkontroller som regleras i avsnitt II i förordning [nr 882/2004] och som utförs av behöriga myndigheter för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

2. De kontroller som avses i punkt 1 ska finansieras med avgifter enligt bilagorna till detta dekret på det sätt som anges i artikel 2.

3. Avgifter enligt detta dekret, vilka ska ersätta alla övriga avgifter för de hygienkontroller som avses i punkt 1, ska påföras aktörer i de branscher som berörs av de kontroller som avses i punkt 1. …”

21 I bilaga A, avsnitt 1 och 2, till lagdekret nr 194/2008 anges tillämpliga avgiftsbelopp för slakterianläggningar och för kontroller av styckningsanläggningar. Dessa belopp motsvarar dem i bilaga IV, avsnitt B i förordning nr 882/2004.

22 För att tillämpa bestämmelserna i förordning nr 882/2004 och undvika skillnader i behandling i Italien, gjordes en ändring genom legge n. 96 – Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009 (lag nr 96 om bestämmelser för tillämpning av skyldigheter till följd av Italiens medlemskap i Europeiska

gemenskaperna – 2009 års Gemenskapslag) av den 4 juni 2010 (ordinarie tillägg till GURI nr 146, av den 25 juni 2010) av artikel 1 i lagstiftningsdekret nr 194/2008. Ändringen bestod i att en punkt 3 bis med följande lydelse infördes:

”Jordbrukare är uttryckligen undantagna från dekretets tillämpningsområde såvitt gäller sådan verksamhet som avses i artikel 2135 i civillagen.”

23 I artikel 2135 i codice civile (civillagen) föreskrivs följande:

”Med jordbrukare avses en person som bedriver jordbruk, skogsbruk, djurhållning och därmed sammanhängande verksamheter.

Med jordbruk, skogsbruk och djurhållning avses verksamhet som syftar till underhåll och utveckling av den biologiska livscykeln eller en nödvändig del av denna, oavsett om det gäller växter eller animaliska produkter, med användning av eller som kan göra användning av jordbruksföretaget, träd eller sötvatten, bräckt vatten eller havsvatten.

Med därmed sammanhängande verksamheter avses verksamhet som nämnda jordbrukare bedriver för beredning, konservering, bearbetning, saluföring och förädling av produkter som huvudsakligen härrör från jord- och skogsbruk eller djurhållning samt tillhandahållande av varor eller tjänster huvudsakligen med hjälp av den utrustning eller de resurser som normalt används i gårdens jordbruksverksamhet, inbegripet verksamhet som avser att värdesätta skogs- och landsbygden liksom verksamhet avseende mottagande och värdskap enligt definition i lag.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

24 Klagandena är jordbruksföretag verksamma inom sektorn för uppfödning, slakt och saluföring av fjäderfä.

25 Genom beslut av den 12 december 2011 beslutade regionstyrelsen i Emilia Romagna att ta ut den avgift som föreskrivs i lagstiftningsdekret nr 194/2008 av jordbrukare som bedriver bland annat de verksamheter som avses i avsnitt 1 och 2 i bilaga A till detta dekret, det vill säga av slakteri- och styckningsanläggningar.

26 Klagandena i de nationella målen väckte talan vid Tribunale amministrativo regionale per l’Emiglia-Romagna (Förvaltningsdomstolen i Emilia Romagna, Italien) mot detta beslut och de påföljande uppbördsbeslut som fattats gentemot dem. Nämnda domstol ogillade talan och slog i allt väsentligt fast att förordning nr 882/2004 inte gav medlemsstaterna möjlighet att föreskriva undantag från skyldigheten att betala veterinäravgifter.

27 Klagandena i de nationella målen överklagade därefter till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) och yrkade att domen skulle ändras. De har för det första gjort gällande att unionslagstiftningen inte ställer krav på att avgifter för offentliga hygienkontroller ska tas ut av samtliga aktörer inom jordbrukssektorn, i synnerhet ”jordbrukare” i den mening som avses i artikel 2135 i civillagen. Enligt unionslagstiftningen krävs endast att medlemsstaterna säkerställer uppbörd av en avgift för vissa verksamheter såsom inspektion av slakterier och kontroll av att styckningsanläggningar är fungerande. Det står medlemsstaterna fritt att organisera finansieringen av dessa kontroller på det sätt de finner lämpligast.

28 Klagandena i de nationella målen har i andra hand hävdat att undantaget från skyldigheten att betala avgiften även borde omfatta jordbrukare som bedriver verksamhet med anknytning till djurhållning, exempelvis beredning, konservering, bearbetning, saluföring och förädling av produkter som huvudsakligen kommer från djurhållning.

29 För att kunna avgöra målet i detta avseende anser den hänskjutande domstolen det vara nödvändigt att veta vilka skyldigheter som förordning nr 882/2004 föreskriver för medlemsstaterna. Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) undrar närmare bestämt för det första om denna förordning ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva undantag från skyldigheten att betala en avgift för offentliga hygienkontroller.

30 Vidare undrar nämnda domstol exakt hur den kategori jordbrukare ska avgränsas som skulle kunna undantas från betalning av denna avgift, mot bakgrund av en dom av den 10 november 2016, i vilken Corte di cassazione (Högsta domstolen, Italien) anser att jordbrukskooperativ och deras medlemsföretag utgör ”jordbrukare” i den mening som avses i artikel 2135 i civillagen när de för den verksamhet som avses i denna artikel använder sina medlemsföretags produkter eller när de tillhandahåller sina medlemsföretag varor eller tjänster för underhåll och utveckling av en biologisk livscykel.

31 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 27 i [förordning nr 882/2004], enligt vilken medlemsstaterna ska se till att en avgift tas ut för de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A, och i bilaga V, avsnitt A, tolkas så, att den föreskriver att alla jordbrukare ska vara betalningsskyldiga, även om de ’bedriver verksamhet avseende slakt och styckning av kött som ett komplement till djurhållning’?

2) Får en medlemsstat undanta vissa kategorier av företag från avgifterna för hygienkontroller trots att medlemsstaten har föreskrivit ett system för uttag av avgifter som, i sin helhet, är avsett att garantera kostnadstäckning för de offentliga kontrollerna eller ta ut lägre avgifter än vad som föreskrivs i förordning … nr 882/2004?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

32 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 27 i förordning nr 882/2004 ska tolkas så att den föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att ta ut en avgift för offentliga kontroller av de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A, och i bilaga V, avsnitt A, i förordningen även från livsmedelsföretagare och foderföretagare som bedriver verksamhet avseende slakt och styckning av kött som ett komplement till sin huvudsyssla djurhållning.

33 Det följer inledningsvis av artikel 2 led 1 och artikel 3 i förordning nr 882/2004, jämförda med skälen 4 och 6 i samma förordning, att det åligger medlemsstaterna att utföra offentliga kontroller för att kontrollera att livsmedelsföretagare och foderföretagare efterlever foder- och livsmedelslagstiftningen på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av foder och livsmedel samt av djur och animaliska produkter.

34 Enligt artikel 26 i förordning nr 882/2004 ska medlemsstaterna således se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll genom den finansieringsform som anses lämplig, exempelvis allmän beskattning, avgifter eller pålagor. Domstolen har tolkat denna artikel, mot bakgrund av skäl 32 i förordningen, på så sätt att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Superfoz - Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

35 Detta utrymme begränsas emellertid av de harmoniserade regler som anges i artikel 27 i förordning nr 882/2004, när medlemsstaterna beslutar att påföra aktörerna de pålagor eller avgifter som avses i denna artikel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, Superfoz - Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, punkt 34).

36 Det följer härvidlag av ordalydelsen i artikel 27.1 i förordning nr 882/2004 att medlemsstaterna får ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll medan det i artikel 27.2 stadgas att medlemsstaterna dock beträffande kostnaderna för de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A, och i bilaga V, avsnitt A, ska se till att en avgift – och inte en skatt – tas ut.

37 Följaktligen följer det av den klara ordalydelsen i artikel 27.2 i förordning nr 882/2004 dels att medlemsstaterna är skyldiga att ta ut en avgift för att täcka kostnaderna för de verksamheter som avses i nämnda bilagor, dels att unionslagstiftaren inte uttryckligen i denna punkt har identifierat vem avgiften ska tas ut av.

38 Vad inledningsvis beträffar de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A, i förordning nr 882/2004 noterar domstolen att det där inte görs en uppräkning av de berörda verksamheterna utan i stället hänvisas till de verksamheter som avses i direktiven 89/662, 93/119 och 96/23, för vilka medlemsstaterna redan tar ut avgifter enligt direktiv 85/73.

39 I direktiv 89/662 föreskrivs för det första att de veterinära kontroller som ska utföras på produkter av animaliskt ursprung som är avsedda att användas som livsmedel och som omfattas av bilaga A till direktivet ska ske på alla stadier i produktions-, bearbetnings-, förvarings-, saluförings-, och transportkedjan av dessa produkter.

40 Bilaga A till nämnda direktiv hänvisar dels till direktiv 2002/99 – som fastställer djurhälsoregler för produktion, bearbetning, distribution och införsel av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel – dels till förordning nr 853/2004 som fastställer särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung och som i bilaga III till förordningen mera precist anger de regler som gäller för slakt och styckning av fjäderfäkött.

41 Såsom framgår av artikel 1.1 i direktiv 93/119 är detta direktiv för det andra tillämpligt på slakteriverksamhet.

42 I direktiv 96/23 fastställs för det tredje kontrollåtgärder för de ämnen som anges i bilaga I till det direktivet. Vidare organiseras kontrollen av animalieproduktionen och animalieprodukterna samt av djurfoder på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och saluföringskedjan av dessa produkter.

43 Det följer av dessa direktiv att medlemsstaterna är skyldiga att genomföra kontroller på alla stadier i produktions- och bearbetningskedjan av djur och djurprodukter samt i foderproduktionskedjan. Eftersom slakt och styckning av kött således ingår i produktions- och bearbetningskedjan av djur avses dessa verksamheter följaktligen i bilaga IV, avsnitt A, i förordning nr 882/2004. Med tillämpningen av artikel 27.2 i denna förordning ska en obligatorisk avgift därför tas ut för dessa verksamheter för att finansiera offentliga kontroller.

44 Vidare konstaterar domstolen att det i artikel 27.2 i förordningen inte anges vem som är betalningsansvarig för avgiften.

45 Det framgår emellertid av artikel 27.8 i förordning nr 882/2004, jämförd med skälen 4, 6 och 32 i samma förordning, att unionslagstiftaren avsåg att avgiften skulle tas ut av livsmedels- och foderföretagare.

46 Begreppen ”livsmedelsföretagare” respektive ”foderföretagare” definieras visserligen inte i förordning nr 882/2004, men artikel 2 i nämnda förordning hänvisar till förordning nr 178/2002 som innehåller grundläggande regler i lagstiftningen om djurfoder och livsmedel och som definierar dessa uttryck i artikel 3 led 3 och led 6.

47 Enligt sistnämnda bestämmelser utgörs en livsmedelsföretagare eller en foderföretagare av de fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i det livsmedelsföretag eller det foderföretag de driver.

48 Enligt artikel 3 led 1 i förordning nr 178/2002 omfattar livsmedelslagstiftning lagar och andra författningar om livsmedel i allmänhet, och livsmedelssäkerhet i synnerhet, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå. Den täcker alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel och foder.

49 En fysisk eller juridisk person som inom ramen för sin verksamhet ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls ska därför anses som ”livsmedelsföretagare” eller ”foderföretagare”.

50 Att verksamhet i form av slakt och styckning av kött bedrivs som ett komplement till huvudsysslan djurhållning saknar i detta sammanhang betydelse.

51 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att i första hand kontrollera om jordbrukaren bedriver verksamhet som avses i bilaga IV, avsnitt A, till förordning nr 882/2004, såsom slakt och styckning av kött. Om så är fallet ska den hänskjutande domstolen i andra hand kontrollera om denne jordbrukare uppfyller kraven i livsmedelslagstiftningen och därmed ska betraktas som ”livsmedelsföretagare” eller ”foderföretagare” i den mening som avses i artikel 3 led 3 och led 6 i förordning nr 178/2002 och är underkastad offentliga kontroller för att kontrollera att han efterlever denna lagstiftning.

52 Den första frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Artikel 27 i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att den föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att ta ut en avgift för offentliga kontroller av de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A, och i bilaga V, avsnitt A, till förordningen även från livsmedelsföretagare och foderföretagare som bedriver verksamhet avseende slakt och styckning av kött som ett komplement till sin huvudsyssla djurhållning.

Den andra frågan

53 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 27 i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att den tillåter en medlemsstat att tillämpa avgiftsbelopp som understiger de minimiavgifter som föreskrivs i bilaga IV, avsnitt B, och i bilaga V avsnitt B, till förordning nr 882/2004.

54 Domstolen påpekar inledningsvis att det klart framgår av ordalydelsen i artikel 27.3 första stycket första meningen i förordning nr 882/2004 att de avgifter som tas ut för de särskilda verksamheter som anges i bilaga IV, avsnitt A, och bilaga V, avsnitt A, till förordning nr 882/2004 inte understiger de minimiavgifter som anges i bilaga IV, avsnitt B, och bilaga V, avsnitt B, i samma förordning.

55 Det följer vidare av avsnitt B i bilagorna IV och V att medlemsstaterna, i samband med kontroller när det gäller motsvarande förteckning över produkter, ska ta ut minst de minimiavgifter som anges där.

56 Varken artikel 27.3 eller avsnitt B i bilagorna IV och V till förordning nr 882/2004 föreskriver emellertid någon möjlighet att rent generellt och efter eget skön avvika från dessa minimiavgifter när staten har valt att finansiera de offentliga kontrollerna genom ett system med avgifter i form av ett schablonbelopp enligt artikel 27.4 b i förordningen.

57 Domstolen har i detta avseende slagit fast att nämnda minimiavgifter ska beaktas som lägsta avgifter, från vilka medlemsstaterna i princip inte kan avvika (dom av den 7 juli 2011, Rakvere Piim och Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, punkterna 22 och 27).

58 Tolkningen stöds av artikel 27.6 i förordning nr 882/2004, som reglerar den enda möjligheten en medlemsstat har att för ett givet företag fastställa en lägre avgift för offentlig kontroll än minimibeloppen i avsnitt B i bilagorna IV och V till förordningen. Mot bakgrund av de upplysningar som den hänskjutande domstolen har lämnat kan de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet, till sin natur, inte omfattas av undantaget i artikel 27.6 eftersom de inte avser ett visst företags situation utan har en generell karaktär.

59 Artikel 27.3 i förordning nr 882/2004 och avsnitt B i bilagorna IV och V till samma förordning lämnar således inget utrymme för en medlemsstat att, generellt och efter eget skön, avvika från de minimiavgifter som fastställs där (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juli 2011, Rakvere och Maag Piimatööstus, C-523/09, EU:C:2011:460, punkt 28).

60 Mot denna bakgrund ska artikel 27 i förordning nr 882/2004 tolkas så, att den inte tillåter en medlemsstat att tillämpa avgiftsbelopp som understiger de minimiavgifter som föreskrivs i bilaga IV, avsnitt B, och i bilaga V, avsnitt B, till förordning nr 882/2004.

Rättegångskostnader

61 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

1) **Artikel 27 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd ska tolkas så, att den föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att ta ut en avgift för offentliga kontroller av de verksamheter som avses i bilaga IV, avsnitt A, och i bilaga V, avsnitt A, till förordningen även från livsmedelsföretagare och foderföretagare som bedriver verksamhet avseende slakt och styckning av kött som ett komplement till sin huvudsyssla djurhållning.**

2) **Artikel 27 i förordning nr 882/2004 tolkas så, att den inte tillåter en medlemsstat att tillämpa avgiftsbelopp som understiger de minimiavgifter som föreskrivs i bilaga IV, avsnitt B, och i bilaga V, avsnitt B, till förordning nr 882/2004.**

Underskrifter