Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 18. september 2019[1]

Forenede sager C-477/18 og C-478/18

Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (sag C-477/18)
og
Compaxo Vlees Zevenaar BV,
Ekro BV,
Vion Apeldoorn BV,
Vitelco BV (sag C-478/18)
mod
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af College van Beroep voor het Bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning nr. 882/2004 – offentlig kontrol med foderstoffer og fødevarer – finansiering – gebyrer, der kan opkræves af medlemsstaterne til dækning af omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol – bilag VI – begrebet »personale, der udfører offentlig kontrol« – begrebet »andre udgifter i forbindelse hermed« – artikel 27 – omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol – omkostninger, der afholdes af den kompetente myndighed – bestilte, men ikke brugte kvarter – gennemsnitstakster – etablering af en reserve hos et anpartsselskab, som kan anvendes til betaling af uddannelsesomkostninger forbundet med det personale, som rent faktisk udfører den offentlige kontrol i tilfælde af en epizooti«

1. I forbindelse med de præjudicielle anmodninger, der er genstand for det foreliggende forslag til afgørelse, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri, Nederlandene) bl.a. anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 27, stk. 1 og 4, i og bilag VI, nr. 1) og 2), til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes[2].

2. Domstolen skal overordnet tage stilling til, på hvilke betingelser og inden for hvilke grænser de nationale myndigheder, der er ansvarlige for den offentlige veterinærkontrol, ifølge forordning nr. 882/2004 har mulighed for at pålægge de slagterier, hvor denne kontrol har fundet sted, gebyrer for at dække omkostningerne til kontrollens gennemførelse.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EUT 2004, L 191, s. 1 (berigtiget).

3. I denne sammenhæng skal Domstolen bl.a. undersøge, om de kompetente nationale myndigheder har ret til at lade slagterier betale for lønninger og omkostninger til andet personale end det personale, som reelt udfører den offentlige kontrol, for den kontroltid, som slagterierne på forhånd har beregnet og bestilt hos den kompetente myndighed, men som ikke er blevet brugt, og for etableringen af en reserve hos et anpartsselskab, som forsyner den kompetente myndighed med officielle medhjælpere med henblik på den nævnte kontrol.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 882/2004

4. 11.-14. og 32. betragtning til forordning nr. 882/2004 er affattet således:

»(11) De myndigheder, der er kompetente til at foretage offentlig kontrol, bør opfylde en række kriterier, der skal sikre, at de er upartiske og effektive. De bør have et tilstrækkeligt antal medarbejdere med passende kvalifikationer og erfaringer og råde over hensigtsmæssige faciliteter og hjælpemidler, således at de kan varetage deres opgaver korrekt.

(12) Offentlig kontrol bør gennemføres ved anvendelse af passende kontrolmetoder og -teknikker, som er udviklet til formålet, f.eks. rutinekontrol og mere intensiv kontrol, herunder tilsyn, verifikation, audit, stikprøvekontrol og undersøgelse af prøver. For at metoderne kan anvendes korrekt, skal kontrolpersonalet have en relevant uddannelse. Det er endvidere nødvendigt med uddannelse for at sikre, at de kompetente myndigheder træffer ensartede afgørelser, navnlig med hensyn til gennemførelsen af HACCP-principperne (Hazard Analysis and Critical Control Points).

(13) Den offentlige kontrols hyppighed bør stå i et rimeligt forhold til risikoen […]

(14) Offentlig kontrol bør foretages i overensstemmelse med nærmere beskrevne procedurer, så det sikres, at kontrollen gennemføres på ensartet vis og på et altid højt kvalitetsniveau.

[…]

(32) Der bør være tilstrækkelige finansielle midler til rådighed for tilrettelæggelsen af offentlig kontrol. Medlemsstaternes kompetente myndigheder bør derfor kunne opkræve gebyrer eller afgifter til dækning af omkostningerne ved offentlig kontrol. Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal under processen frit kunne fastsætte gebyrer og afgifter som faste beløb, der er baseret på de påløbne omkostninger og tager hensyn til virksomhedernes særlige situation. Hvis virksomhedsledere får pålagt gebyrer, bør der gælde fælles principper. Der bør derfor fastsættes kriterier for fastlæggelse af kontrolgebyrers størrelse. […]«

5. I denne forordnings artikel 2, nr. 1), defineres »offentlig kontrol« som »alle former for kontrol, som den kompetente myndighed eller Fællesskabet gennemfører for at undersøge, om foderstof- og fødevarelovgivningen, samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne, overholdes korrekt«.

6. Samme forordnings artikel 3, stk. 1, med overskriften »Almindelige forpligtelser vedrørende tilrettelæggelsen af offentlig kontrol« bestemmer bl.a. følgende:

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

7. Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Udpegelse af kompetente myndigheder og kriterier« foreskriver i stk. 2:

»De kompetente myndigheder skal sikre

[…]

c) at de råder over eller har adgang til passende laboratorieanalysekapacitet og et tilstrækkeligt antal medarbejdere med passende kvalifikationer og erfaringer, således at offentlig kontrol og kontrolopgaver kan varetages i praksis på en effektiv måde

d) at de har hensigtsmæssige og korrekt vedligeholdte faciliteter og hjælpemidler, således at medarbejderne kan varetage offentlig kontrol i praksis på en effektiv måde

[…]«

8. Artikel 6 i forordning nr. 882/2004, som omhandler »Personale, der foretager offentlig kontrol«, bestemmer:

»Den kompetente myndighed sikrer, at samtlige medlemmer af dens personale, der foretager offentlig kontrol:

a) modtager relevant uddannelse på deres kompetenceområde, der sætter dem i stand til at varetage deres opgaver på en kompetent måde og til at foretage en konsekvent offentlig kontrol. Uddannelsen skal på relevant vis dække de områder, der er nævnt i bilag II, kapitel I

b) holder sig løbende orienteret inden for deres kompetenceområde og efteruddannes i fornødent omfang og

c) er i stand til at samarbejde på tværs af faggrænser.«

9. Afsnit II i nævnte forordning, som indeholder regler om »medlemsstaternes offentlige kontrol«, omfatter bl.a. et kapitel VI om »finansiering af offentlig kontrol«, som består af artikel 26-29.

10. Denne forordnings artikel 26 med overskriften »Generelt princip« har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol; disse midler kan tilvejebringes fra kilder, som medlemsstaterne skønner passende, herunder almindelig beskatning eller indførelse af gebyrer eller afgifter.«

11. Denne forordnings artikel 27 med overskriften »Gebyrer eller afgifter« foreskriver:

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

[…]

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

a) må ikke være højere end de udgifter, der afholdes af den ansvarlige kompetente myndighed efter de i bilag VI nævnte beregningskriterier, og

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

[…]

10. Med forbehold af omkostninger, der følger af de udgifter, der er omhandlet i artikel 28, opkræver medlemsstaterne ikke andre gebyrer end dem, der er omhandlet i denne artikel, for gennemførelsen af denne forordning.

[…]«

12. I bilag VI til forordningen, som har overskriften »Kriterier, der skal lægges til grund for beregningen af gebyrer«, henvises der til følgende:

»1. lønninger til personale, der udfører offentlig kontrol

2. personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol, herunder lokaler, redskaber, udstyr, efteruddannelse, rejser og andre udgifter i forbindelse hermed

3. udgifter til laboratorieanalyser og prøveudtagninger.«

2. Forordning (EF) nr. 854/2004

13. Artikel 2 med overskriften »Definitioner« i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 af 29. april 2004 om særlige bestemmelser for tilrettelæggelsen af den offentlige kontrol af animalske produkter til konsum [3] bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

c) »kompetent myndighed«: den centrale myndighed i en medlemsstat, der har kompetence til at udføre veterinærkontrol, eller en anden myndighed, som den centrale myndighed har bemyndiget hertil

[…]

f) »embedsdyrlæge«: en dyrlæge, der i henhold til denne forordning er kvalificeret til at fungere som sådan, og som er udpeget af den kompetente myndighed

[…]

h) »officiel medhjælper«: en person, der i henhold til denne forordning er kvalificeret til at fungere som sådan, som er udpeget af den kompetente myndighed og arbejder under embedsdyrlægens tilsyn og ansvar

[…]«

3 – EUT 2004, L 139, s. 206.

B. Nederlandsk ret

14. Der er i Regeling nr. 2164 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 4 mei 2009 (bekendtgørelse nr. 2164 af 4.5.2009 udstedt af ministeren for landbrug, naturspørgsmål og fødevarekvalitet, herefter »ministeren«) fastsat godtgørelser for aktiviteter udført af Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederlandske myndighed for fødevare- og produktsikkerhed, herefter »NVWA«) og af Algemene Inspectie Dienst (den almene inspektionstjeneste) (herefter »bekendtgørelsen om NVWA's takster«). Den affattelse af denne bekendtgørelse, der finder anvendelse i hovedsagerne, er den, der var gældende fra den 3. april 2013 til den 28. februar 2014.

II. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisterne, retsforhandlingerne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-477/18

15. Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (herefter »Gosschalk«) driver et slagteri, hvor der forarbejdes svine- og oksekød, som udbydes til salg. Slagteriet er i denne forbindelse underlagt offentlig kontrol for at sikre, at det overholder den lovgivning om foderstoffer og fødevarer samt om dyresundhed og dyrevelfærd, der er fastsat i forordning nr. 882/2004 og i bekendtgørelsen om NVWA's takster.

16. Denne kontrol udføres bl.a. ved inspektioner før og efter slagtning, som foretages dels af embedsdyrlæger og officielle medhjælpere ansat hos NVWA, der er den udpegede kompetente myndighed, dels af officielle medhjælpere, der lånes hos anpartsselskabet Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (selskab til udøvelse af kvalitetskontrol i dyresektoren, herefter »KDS«).

17. For at dække omkostningerne til disse inspektionsaktiviteter pålægger ministeren slagterierne gebyrer i henhold til artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 samt i henhold til bekendtgørelsen om NVWA's takster.

18. Proceduren for udtagelse af embedsdyrlæger og officielle medhjælpere til inspektionsaktiviteter og metoden for opkrævning af disse gebyrer kan sammenfattes som følger. Slagteriet afgiver en bestilling til NVWA og oplyser i denne forbindelse, hvilke inspektionsaktiviteter der skal udføres, hvor mange embedsdyrlæger og officielle medhjælpere der er brug for, og hvor lang tid (opgjort pr. kvarter) det vil tage at udføre disse aktiviteter.

19. Når inspektionsaktiviteterne er afsluttet, fakturerer ministeren slagteriet for de skyldige beløb. For hver embedsdyrlæge og officiel medhjælper, der har foretaget inspektionsaktiviteter, skal slagteriet betale en grundtakst og et beløb for hvert kvarter, der er brugt til disse aktiviteter. Hvis inspektionsaktiviteterne tager længere tid end forventet, skal slagteriet betale et tillæg for hvert ekstra kvarter. Hvis inspektionsaktiviteterne omvendt tager kortere tid end forventet, skal slagteriet alligevel betale det beløb, der svarer til de bestilte, men ikke brugte kvarter.

20. I hovedsagen modtog Gosschalk en række fakturaer, hvorved slagteriet blev pålagt gebyrer til dækning af inspektionsaktiviteter, som NVWA og KDS havde foretaget på stedet i årene fra 2013 til 2016. Da Gosschalk anså metoden for opkrævning af disse gebyrer for at være i strid med Kødbranchens Fællesråd-dommen [4], indgav slagteriet en række klager til ministeren, som det ikke fik medhold i, hvorefter det har anlagt sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri).

4 – Dom af 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

21. Den forelæggende ret ser sig foranlediget til at annullere de nævnte afgørelser, bl.a. som følge af utilstrækkelig begrundelse.

22. Eftersom ministeren skal drage de nødvendige konsekvenser af, at hendes afgørelser annulleres, og eftersom der i øvrigt verserer mere end 400 klagesager for den forelæggende ret, finder denne ret imidlertid, at det for at sikre en passende og effektiv bilæggelse af disse tvister vil være hensigtsmæssigt at forelægge Domstolen visse præjudicielle spørgsmål, i og med at parterne er uenige om fortolkningen af artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004.

23. Denne uenighed vedrører for det første afgrænsningen af begrebet »personale, der udfører offentlig kontrol«. Den forelæggende ret bemærker indledningsvis, at dette begreb, der optræder i bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning 882/2004, ikke er nærmere afgrænset i denne forordning. Retten er i modsætning til Gosschalk af den opfattelse, at det ikke kan udledes af Kødbranchens Fællesråd-dommen [5], at dette begreb kun omfatter de embedsdyrlæger og officielle medhjælpere, der rent faktisk udfører kontrollen. Den forelæggende ret er imidlertid også betænkelig ved ministerens bredere fortolkning heraf, hvorefter administrativt personale og assisterende personale ligeledes hører til det personale, der er omhandlet i bilag VI, hvilket indebærer, at lønninger og omkostninger til dette personale kan pålægges slagterierne.

24. For det andet er parterne i hovedsagen også uenige om, hvordan de skal behandle de kvarter, som slagterierne har bestilt, men som ikke er blevet brugt. Efter Gosschalks opfattelse bør slagterierne ikke pålægge udgifter i forbindelse hermed, eftersom de faktisk ikke er blevet afholdt, hvorimod ministeren har indvendt, at slagteriet er ansvarligt for at angive det præcise antal kvarter, der kræves i forbindelse med inspektionsaktiviteterne, og at NVWA's personaleplanlægning ligger fast.

25. For det tredje er parterne i hovedsagen uenige om fortolkningen af taksterne for lånte dyrlæger. Gosschalk har i denne forbindelse oplyst, at NVWA låner embedsdyrlæger fra vikarbureauer til udførelse af inspektionsaktiviteter, og at deres honorarer er langt lavere end dem, der faktureres til slagterierne, hvilket har gjort det muligt for NVWA at opnå en fortjeneste på næsten 8 500 000 EUR. Når der er brugt færre kvarter end bestilt, modtager lånte officielle medhjælpere fra KDS eller vikarbureauer desuden kun betaling for antallet af faktisk brugte kvarter, selv om slagteriet ligeledes faktureres for det beløb, der svarer til de bestilte, men ikke brugte kvarter. Ministeren har heroverfor anført, at denne praksis er begrundet i behovet for at sikre ensartede takster for alle parter. Ifølge ministeren anvendes det overskydende beløb i øvrigt til dækning af NVWA's indirekte omkostninger.

26. For det fjerde har Gosschalk fremhævet, at en del af taksterne også går til at etablere en reserve hos KDS, som skal gøre det muligt at tage højde for eventuelle omkostninger i tilfælde af katastrofer. Reserven er imidlertid ikke direkte forbundet med de reelt udførte inspektionsaktiviteter, og omkostningerne hertil kan derfor ikke betragtes som omkostninger forbundet med det personale, der rent faktisk udfører inspektionsaktiviteterne. Ifølge ministeren er det underliggende formål med etableringen af denne reserve at sikre, at der ved uventede omstændigheder såsom en epizooti, hvor slagtningen af dyr sættes i stå i længere tid, fortsat kan ske betaling af lønninger og personale- og uddannelsesomkostninger, uden at man er nødt til at afskedige personale, og at inspektionerne kan genoptages umiddelbart efter krisens afslutning. Reserven vil således gøre det muligt at mobilisere de midler, som er nødvendige for at dække de omkostninger, der rent faktisk afholdes for at gennemføre den offentlige kontrol [6].

5 – Dom af 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

6 – Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne reserve svarer til halvdelen af KDS' gennemsnitlige omsætning i de seneste to år, hvortil der lægges et beløb på 500 000 EUR.

27. Den forelæggende ret henviser i øvrigt til, at den i en tidligere afgørelse af 14. oktober 2010 har erklæret denne reserve forenelig med artikel 27 i forordning nr. 882/2004. Den er imidlertid i tvivl om, ud fra hvilke kriterier reservens loft skal fastlægges, og hvilken betydning der skal tillægges den omstændighed, at denne reserve etableres hos et anpartsselskab (KDS), hvorfra NVWA låner officielle medhjælpere, eftersom indtægtstab som sådan må anses for at være en almindelig erhvervsrisiko. Den forelæggende ret er som følge af alle disse omstændigheder usikker på, om dens afgørelse af 14. oktober 2010 er relevant.

28. På denne baggrund har College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal formuleringen »personale, der udfører offentlig kontrol« i bilag VI, nr. 1), i [forordning nr. 882/2004] og formuleringen »personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol« i bilag VI, nr. 2), i forordning nr. 882/2004 fortolkes således, at der hvad angår de (lønnings)omkostninger, som medregnes ved beregningen af gebyrerne for offentlig kontrol, udelukkende må være tale om (lønnings)omkostninger forbundet med embedsdyrlæger og officielle medhjælpere, som gennemfører den offentlige kontrol, eller kan der dertil også medregnes (lønnings)omkostninger forbundet med andet personale fra [NVWA] eller [KDS]?

2) Hvis svaret på det første spørgsmål er, at der under formuleringen »personale, der udfører offentlig kontrol« i bilag VI, nr. 1), i forordning nr. 882/2004 og formuleringen »personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol« i bilag VI, nr. 2), i forordning nr. 882/2004 også kan medregnes (lønnings)omkostninger forbundet med andet personale hos NVWA eller KDS, under hvilke omstændigheder og inden for hvilke grænser er der i så tilfælde en så tæt sammenhæng mellem de omkostninger, der påløber vedrørende dette andet personale, og den offentlige kontrol, at de gebyrer, der opkræves for disse (lønnings)omkostninger, kan støttes på artikel 27, stk. 4, og bilag VI, nr. 1) og 2), i forordning nr. 882/2004?

3a) Skal bestemmelse[rne] i artikel 27, stk. 4, litra a), og bilag VI, nr. 1) og 2), i forordning nr. 882/2004 fortolkes således, at artikel 27, stk. 4, og bilag VI, nr. 1) og 2), er til hinder for, at slagterier faktureres gebyrer for offentlig kontrol, som de har bestilt hos den kompetente myndighed, men hvor gebyrerne ikke rent faktisk knytter sig til et kvarter, der er brugt til offentlig kontrol?

3b) Gælder svaret på [det tredje] spørgsmål[, litra a),] også, såfremt den kompetente myndighed låner embedsdyrlæger, som ikke modtager noget vederlag for kvarter, som slagteriet ganske vist har bestilt hos den kompetente myndighed, men i hvilke kvarter der rent faktisk ikke er udført aktiviteter med henblik på offentlig kontrol, idet det beløb, der er faktureret slagteriet for de bestilte, men ikke brugte kvarter, skal bruges til at dække den kompetente myndigheds [indirekte omkostninger]?

4) Skal bestemmelserne i artikel 27, stk. 4, [in initio] og litra a), og i bilag VI, nr. 1) og 2), i forordning nr. 882/2004 fortolkes således, at artikel 27, stk. 4, er til hinder for, at slagterierne faktureres for de offentlige kontrolaktiviteter, der udføres af de dyrlæger, der er ansat hos NVWA, og af de (lavere lønnede) lånte dyrlæger, på grundlag af en gennemsnitstakst, således at de bliver faktureret en højere takst end den takst, der betales til de lånte dyrlæger?

5) Skal bestemmelserne i artikel 26 og artikel 27, stk. 4, [in initio] og litra a), samt i bilag VI, nr. 1) og 2), i forordning nr. 882/2004 fortolkes således, at der ved beregning af gebyrerne for offentlig kontrol kan medregnes omkostninger, som bruges til at etablere en reserve hos et [anpartsselskab] (KDS), fra hvilket den kompetente myndighed låner officielle medhjælpere, idet

reserven i krisetilfælde kan anvendes til at betale lønninger og uddannelsesomkostninger forbundet med det personale, som rent faktisk udfører den offentlige kontrol, samt personale, som gør det muligt at gennemføre offentlig kontrol?

6) Såfremt det femte spørgsmål skal besvares bekræftende: Op til hvilket beløb må der etableres en sådan reserve, og hvor lang må den periode, der dækkes af reserven, være?«

B. Sag C-478/18

29. Ved fakturaer udstedt i perioden fra oktober 2016 til februar 2017 har ministeren afkrævet de fire sagsøgere i hovedsagen, dvs. Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV og Vitelco BV (herefter »sagsøgerne i hovedsagen«), et beløb på mellem 15 422,35 og 49 628,22 EUR til dækning af omkostninger til de inspektionsaktiviteter, som de har været genstand for.

30. Sagsøgerne i hovedsagen har, efter at klagerne over de fakturaer, som de modtog, blev forkastet, anlagt sag ved College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri).

31. Den forelæggende ret bemærker indledningsvis, at den har til hensigt at annullere de anfægtede afgørelser af grunde, som efter dens opfattelse ikke frembyder vanskeligheder med hensyn til EU-rettens fortolkning. Af de samme grunde, som den har anført i forelæggelsesafgørelsen i sag C-477/18 [7], finder den det imidlertid hensigtsmæssigt at forelægge Domstolen spørgsmål om andre aspekter af tvisten, som rejser begrundet tvivl om fortolkningen af artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004.

32. Sagsøgerne i hovedsagen har med henvisning til, at det følger af Kødbranchens Fællesråd-dommen [8], at der kun kan tages hensyn til lønninger og omkostninger til de personer, som rent faktisk udfører kontrollen, gjort gældende, at visse omkostninger såsom posterne logi, materielle indirekte omkostninger, afskrivninger, kontoromkostninger og visse andre omkostninger ikke kan anses for at være udgifter som omhandlet i bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004. Sagsøgerne i hovedsagen har bl.a. anført, at det ikke fremgår klart, hvad der menes med posten »inspektionsaktiviteter«. Ministeren har heroverfor anført, at beregningen af den timetakst, der hører under denne post, omfatter omkostninger til teknisk administration og planlægning, som kan kvalificeres som »lønninger og andre omkostninger til det kontroludførende personale«, for så vidt som de er nødvendige for, at inspektionsaktiviteterne kan finde sted.

33. Sagsøgerne i hovedsagen har endvidere foreslået, at Domstolen anmodes om en præjudiciel afgørelse for at få oplyst, om andre udgifter vedrørende visse poster såsom iværksættelse af informations- og kommunikationsteknologier, særlige udgifter (arbejdstøj), transportudgifter mellem hjem og arbejdsplads, udgifter til underleverandører og andre personaleudgifter kan anses for at være afholdt af personer, der rent faktisk deltager i udførelsen af offentlig kontrol.

34. På denne baggrund har College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal formuleringen »personale, der udfører offentlig kontrol« i bilag VI, nr. 1), i [forordning nr. 882/2004] og formuleringen »personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol« i bilag VI, nr. 2), i forordning nr. 882/2004 fortolkes således, at der hvad angår de (lønnings)omkostninger, som medregnes ved beregningen af gebyrerne for offentlig kontrol, udelukkende må være tale om

7 – Jf. punkt 22 i dette forslag til afgørelse.

8 – Dom af 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

(lønnings)omkostninger forbundet med embedsdyrlæger og officielle medhjælpere, som gennemfører den offentlige kontrol, eller kan der dertil også medregnes (lønnings)omkostninger forbundet med andet personale fra [NVWA] eller [anpartsselskabet KDS]?

2) Hvis svaret på det første spørgsmål er, at der under formuleringen »personale, der udfører offentlig kontrol« i bilag VI, nr. 1), i forordning nr. 882/2004 og formuleringen »personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol« i bilag VI, nr. 2), i forordning nr. 882/2004 også kan medregnes (lønnings)omkostninger forbundet med andet personale hos NVWA eller KDS, under hvilke omstændigheder og inden for hvilke grænser er der i så tilfælde en så tæt sammenhæng mellem de omkostninger, der påløber vedrørende dette andet personale og den offentlige kontrol, at de gebyrer, der opkræves for disse (lønnings)omkostninger, kan støttes på artikel 27, stk. 4, og bilag VI, nr. 1) og 2), i forordning nr. 882/2004?

3) Skal bestemmelse[rne] i artikel 27, stk. 4, [in initio] og litra a), og bilag VI, nr. 1) og 2), i forordning nr. 882/2004 fortolkes således, at artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), og bilag VI, nr. 1) og 2), er til hinder for, at slagterier faktureres gebyrer for offentlig kontrol, som de har bestilt hos den kompetente myndighed, men hvor gebyrerne ikke rent faktisk knytter sig til et kvarter, der er brugt til offentlig kontrol?«

C. Retsforhandlingerne for Domstolen

35. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 27. august 2018 er sagerne C-477/18 og C-478/18 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

36. Der er i sag C-477/18 indgivet skriftlige indlæg af Gosschalk, den nederlandske, den danske, den ungarske og den svenske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt af Europa-Kommissionen, og der er i sag C-478/18 afgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen.

37. I det fælles retsmøde, der blev afholdt i de forenede sager den 4. juli 2019, har Gosschalk, den nederlandske og den danske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen afgivet mundtlige indlæg.

III. Bedømmelse

38. Jeg vil indledningsvis påpege, at den forelæggende ret er usikker på, om NVWA's administrative praksis for fakturering af omkostninger i forbindelse med offentlig kontrol er forenelig med forordning nr. 882/2004, både med hensyn til grænserne for, hvilke omkostninger der indgår i beregningen af gennemsnitstaksten, og med hensyn til medregning af omkostningerne i forbindelse med den offentlige kontrol, som slagterierne har bestilt. Det vil efter min opfattelse være hensigtsmæssigt at fremsætte et par korte bemærkninger om den pågældende lovgivning.

39. Ifølge artikel 1, litra a), i forordning nr. 882/2004 sigter denne forordning bl.a. mod at forebygge eller fjerne risici enten direkte eller via miljøet for menneskers og dyrs sundhed eller nedbringe dem til et acceptabelt niveau. Som det udtrykkeligt fremgår af sjette betragtning til denne forordning, skal medlemsstaterne for at nå dette mål håndhæve den relevante lovgivning og kontrollere, at den overholdes, ved tilrettelæggelse af offentlig kontrol.

40. I denne sammenhæng indføres der ved forordning nr. 882/2004 et system for finansiering af offentlig kontrol for at undgå uoverensstemmelser, som kan medføre konkurrenceforvridninger mellem private erhvervsdrivende, men det bør fremhæves, at der kun er tale om en begrænset harmonisering. Efter min opfattelse overlader alle de bestemmelser, som den forelæggende ret ønsker

fortolket, dvs. den nævnte forordnings artikel 26 og 27 samt bilag VI, nr. 1) og 2), nemlig et betydeligt skøn til medlemsstaterne, som frit kan vælge, hvordan de vil finansiere den offentlige kontrol (ved hjælp af almindelig beskatning, gebyrer eller afgifter), efter hvilke kriterier gebyrerne skal beregnes (den kompetente myndigheds faktiske omkostninger, faste beløb eller minimumspriser), og hvilke omkostninger der skal lægges til grund for denne beregning (blandt de i bilag VI opregnede), men dette skøn er, som jeg vil forklare nedenfor[9], underlagt visse kriterier, som fremgår af de samme bestemmelser.

41. Domstolen skal efter min opfattelse tage hensyn til disse omstændigheder, når den besvarer den forelæggende rets spørgsmål.

A. Det første og det andet spørgsmål i sagerne C-477/18 og C-478/18

42. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om udtrykket »personale, der udfører offentlig kontrol«, i bilag VI, nr. 1), til forordning nr. 882/2004, og udtrykket »[personale] i forbindelse med offentlig kontrol[10]« i dette bilags nr. 2) skal fortolkes således, at de lønninger og omkostninger, der kan medregnes ved beregningen af gebyrerne for offentlig kontrol, udelukkende omfatter lønninger og omkostninger forbundet med de embedsdyrlæger og officielle medhjælpere, som reelt udfører den offentlige kontrol, eller om de ligeledes omfatter lønninger og omkostninger forbundet med andet personale fra NVWA eller KDS. Såfremt disse udtryk anses for også at omfatte lønninger og omkostninger forbundet med dette andet personale, ønsker den forelæggende ret med det andet præjudicielle spørgsmål i de to forenede sager nærmere bestemt oplyst, under hvilke omstændigheder og inden for hvilke grænser det som følge af den forbindelse, der er mellem den offentlige kontrol og de omkostninger, som påløber vedrørende det nævnte personale – der medvirker i inspektionsaktiviteter i forbindelse med den offentlige kontrol – kan være muligt at pålægge slagterierne disse omkostninger i henhold til artikel 27, stk. 4, i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004.

1. Rækkevidden af udtrykket »personale, der udfører offentlig kontrol«

43. Med hensyn til det første spørgsmål vil jeg indledningsvis præcisere, at det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at den forelæggende ret med henvisningen til »andet personale fra NVWA eller KDS« sigter til administrativt eller assisterende personale, dvs. personale, hvis medvirken gør det muligt at etablere, understøtte og opretholde det offentlige kontrolsystem. Det første spørgsmål vedrører derfor muligheden for at medregne lønninger og omkostninger til disse personalekategorier i de samlede omkostninger, som slagterierne kan pålægges.

44. Det angives imidlertid ikke i bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004, i hvilket omfang de kompetente myndigheders personale skal være involveret i den offentlige kontrol for at kunne kvalificeres som »personale, der udfører offentlig kontrol« eller »[personale] i forbindelse med offentlig kontrol«.

45. Når bilaget ikke indeholder en sådan præcision, må disse udtryks rækkevidde fastlægges ved anvendelse af Domstolens traditionelle fortolkningsmetoder.

9 – Jf. punkt 67 og 68 i dette forslag til afgørelse.

10 – Teksten i den skarpe parentes er indsat, fordi der anvendes forskellige formuleringer i den danske version af bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004.

a) Ordlydsfortolkning

46. Der kan efter min opfattelse næppe være tvivl om, at en ordlydsfortolkning af de nævnte udtryk ikke vil give noget entydigt svar på det foreliggende spørgsmål.

47. Sprogversionerne af bilag VI til forordning nr. 882/2004 er nemlig meget forskellige hvad angår de udtryk, der anvendes om den nævnte personalekategori, hvilket Domstolen allerede bemærkede i Kødbranchens Fællesråd-dommen [11]. Ifølge denne doms præmis 34 omhandler »[d]enne forordning […] i den tyske version (»des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals«) og i den franske (»personnel chargé des contrôles officiels«) det personale, der *gennemfører* kontrollen, mens forordningen i den engelske version (»staff involved in the official controls«) og den italienske version (»personale partecipante ai controlli ufficiali«) anvender udtryk, der kunne vedrøre en *mere udvidet* personkreds [12]«. Det spiller ingen rolle, at den nederlandske sprogversion tilsyneladende – i lighed med den engelske og den tyske – sigter til det personale, der deltager i den offentlige kontrol [»het personnel dat betrokken is bij de officiële controles« i nr. 1) og »het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles« i nr. 2)].

48. Når der forekommer en sådan uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner, skal de pågældende udtryks rækkevidde fastlægges ved hjælp af en systematisk, historisk og teleologisk tilgang.

b) Systematisk fortolkning

49. Med hensyn til den sammenhæng, hvori bilag VI til forordning nr. 882/2004 indgår, dvs. det regelsæt, der er fastsat ved denne forordning med det formål at sikre finansieringen af den offentlige veterinærkontrol, må jeg efter en grundig gennemgang af systemet for finansiering af denne kontrol umiddelbart konkludere, at udtrykket »personale, der udfører offentlig kontrol« og »[personale] i forbindelse med offentlig kontrol« bør fortolkes således, at de omfatter assisterende personale og administrativt personale, som gør det muligt for embedsdyrlæger og officielle medhjælpere at koncentrere sig om deres egentlige inspektionsarbejde ved at fritage dem for den logistiske tilrettelæggelse af inspektionsaktiviteterne.

50. I denne forbindelse skal der for det første henvises til, at »hjørnestenen« i dette system, dvs. artikel 26 i forordning nr. 882/2004, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til at sikre det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol; disse midler kan tilvejebringes fra kilder, som medlemsstaterne skønner passende, herunder almindelig beskatning eller indførelse af gebyrer eller afgifter«. Selv om de gebyrer, der opkræves af slagterierne, skal gøre det muligt at sikre det personale og de andre midler, der er *nødvendige* for at gennemføre den offentlige kontrol, har jeg imidlertid vanskeligt ved at se, hvorfor lønninger og omkostninger til det administrative og assisterende personale ikke skulle medregnes ved fastsættelsen af disse gebyrer, eftersom den offentlige kontrol ikke vil kunne foretages uden disse to personalekategoriers medvirken både i forbindelse med planlægning og opfølgning.

51. Denne fortolkning understøttes efter min opfattelse af en gennemgang af betragtningerne til forordning nr. 882/2004. Det er især værd at hæfte sig ved 32. betragtning, hvorefter »[d]er bør være tilstrækkelige finansielle midler til rådighed for *tilrettelæggelsen* af offentlig kontrol [13]«. Når EU-lovgiver har præciseret, at medlemsstaterne skal iværksætte et finansieringssystem, som sikrer »tilrettelæggelsen« og ikke bare »gennemførelsen« af den offentlige kontrol, er det nemlig ensbetydende med, at denne finansiering skal gøre det muligt for medlemsstaterne at indføre et

11 – Dom af 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 – Min fremhævelse.

13 – Min fremhævelse.

overordnet system for offentlig kontrol, som ikke er begrænset til kontrolarbejdets konkrete udførelse. Det følger rent logisk heraf, at den nævnte finansiering ikke er begrænset til de omkostninger, som er forbundet med involveringen af det personale, der varetager denne udførelse, men ligeledes kan omfatte lønninger og omkostninger til det administrative og assisterende personale.

52. Jeg vil for det andet påpege, at det i artikel 27 i forordning nr. 882/2004, hvis bilag VI angiver visse gennemførelsesbestemmelser, er fastsat, at »[m]edlemsstaterne kan opkræve gebyrer eller afgifter for at dække omkostninger i *forbindelse* med offentlig kontrol[14]«. Lønninger og omkostninger til administrativt og assisterende personale kan efter min opfattelse henregnes til disse omkostninger. Når omkostninger i tilknytning til arbejdet som arkitekt, herunder planlægning, tilrettelæggelse eller ledelse, afholdes i »forbindelse« med opførelsen af en bygning, har jeg nemlig vanskeligt ved at se, hvordan det kan hævdes, at omkostninger i tilknytning til det administrative og assisterende personales arbejde ikke afholdes i »forbindelse« med gennemførelsen af den offentlige kontrol.

53. Efter min opfattelse vil en historisk synsvinkel på forordning nr. 882/2004 under alle omstændigheder kunne bortvejre enhver yderligere tvivl om, hvorvidt den foreslåede fortolkning af udtrykket »personale, der udfører offentlig kontrol«, og udtrykket »[personale] i forbindelse med offentlig kontrol« i bilag VI, nr. 1) og 2), er korrekt.

c) Historisk fortolkning

54. Jeg vil derfor undersøge, hvilken tilgang EU-lovgiver har anvendt i årenes løb med hensyn til finansiering af den offentlige veterinærkontrol. En sådan undersøgelse forudsætter, at forordning nr. 882/2004 placeres kronologisk i rækken af EU-retsakter, som har omhandlet denne finansiering, dvs. mellem direktiv 85/73/EØF, som ændret ved direktiv 96/43/EF (herefter »direktiv 85/73«)[15], der var gældende forud for forordning nr. 882/2004, og forordning (EU) 2017/625[16], som ganske vist er trådt i kraft, men ikke fandt anvendelse i de tidsrum, der er omhandlet i de foreliggende sager.

55. Det skal for så vidt angår direktiv 85/73 påpeges, at det af dette direktivs artikel 1-3 fremgik, at medlemsstaterne skulle sørge for at opkræve en EF-afgift til dækning af udgifterne *til* undersøgelse og kontrol. Med hensyn til disse udgifter præciseredes det udtømmende i dette direktivs artikel 5, stk. 1, at de omfattede »lønninger og sociale ordninger til kontroltjenesten« og »administration i forbindelse med undersøgelse og kontrol, hvortil kan henregnes de udgifter, der er nødvendige til kontrolpersonalets efter- og videreuddannelse«, og at de to kategorier af omkostninger skulle være afholdt i forbindelse med »udførelse af den i artikel 1, 2 og 3 omhandlede undersøgelse og kontrol«. Det fremgik med andre ord udtrykkeligt af direktiv 85/73, at medlemsstaterne havde ret til at anvende gebyrer til dækning af andre omkostninger end lønninger og omkostninger til det personale, der reelt udførte den offentlige kontrol, hvilket også omfattede lønninger og omkostninger til det administrative og assisterende personale.

56. Det samme gælder for forordning 2017/625. Dette fremgår meget klart af ordlyden af 66. betragtning til denne forordning, hvorefter »[g]ebyrer eller afgifter bør dække, men ikke overstige, de kompetente myndigheders omkostninger, herunder indirekte omkostninger, ved offentlig kontrol. Indirekte omkostninger kan eventuelt omfatte *omkostningerne ved den støtte og tilrettelæggelse, der er*

14 – Min fremhævelse.

15 – Rådets direktiv af 29.1.1985 om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød som omhandlet i direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF, 90/675/EØF og 91/496/EØF (EFT 1985, L 32, s. 14).

16 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 15.3.2017 om offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter med henblik på at sikre anvendelsen af fødevare- og foderlovgivningen og reglerne for dyresundhed og dyrevelfærd, plantesundhed og plantebeskyttelsesmidler, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001, (EF) nr. 396/2005, (EF) nr. 1069/2009, (EF) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 og (EU) 2016/2031, Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 og (EF) nr. 1099/2009 samt Rådets direktiv 98/58/EF, 1999/74/EF, 2007/43/EF, 2008/119/EF og 2008/120/EF og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 854/2004 og (EF) nr. 882/2004, Rådets direktiv 89/608/EØF, 89/662/EØF, 90/425/EØF, 91/496/EØF, 96/23/EF, 96/93/EF og 97/78/EF og Rådets afgørelse 92/438/EØF (forordningen om offentlig kontrol) (EUT 2017, L 95, s. 1).

nødvendig for planlægning og udførelse af offentlig kontrol[17]«, samt af den nævnte forordnings artikel 81, litra a)-g), hvorefter de omkostninger, på grundlag af hvilke disse gebyrer eller afgifter fastsættes, for så vidt de hidrører fra den offentlige kontrol, omfatter »lønninger til personale, *herunder assisterende og administrativt personale*[18], der er involveret i gennemførelse af offentlig kontrol, og omkostninger ved dækning af dettes sociale sikring, pension og forsikring« [litra a)], tillige med »omkostninger ved faciliteter og udstyr« [litra b)], »omkostninger ved uddannelse« – med undtagelse af den uddannelse, der er nødvendig for at opnå de fornødne kvalifikationer til at blive ansat af de kompetente myndigheder [litra e)] – og »rejseudgifter […] og de dermed forbundne underholdsudgifter« [litra f)] for dette personale.

57. Ser man på overgangen fra direktiv 85/73 til forordning nr. 882/2004, er det som følge heraf min opfattelse, at EU-lovgiver ville have præciseret det udtrykkeligt, hvis hensigten havde været at fravige den udvidende fortolkning, som i det nævnte direktiv blev anlagt af de omkostninger, der kunne overvæltes. Det kan imidlertid ikke udlæses af forarbejderne til forordning nr. 882/2004, at EU-lovgiver ønskede at fastsætte mere snævre grænser for, hvilke omkostninger medlemsstaterne har ret til at medregne i forbindelse med finansieringen af den offentlige kontrol.

58. Med hensyn overgangen fra forordning nr. 882/2004 til forordning 2017/625 er det desuden min opfattelse, at hvis det antages, at bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 udelukker lønninger og omkostninger til administrativt og assisterende personale fra de samlede omkostninger, der kan gebyrfinansieres, må valget i forordning 2017/625 om at definere disse omkostninger bredt nødvendigvis skyldes, at EU-lovgiver ønskede at opgive den angiveligt restriktive tilgang, der blev lagt til grund i forordning nr. 882/2004. I Kommissionens forslag[19] henviste den tværtimod til en ekstern evaluering af anvendelsen af den finansieringsmekanisme, der blev etableret ved forordning nr. 882/2004, hvoraf det fremgik, at de nævnte omkostninger i bilag VI til denne forordning identificeres på en sådan måde, at de kompetente nationale myndigheder får et alt for stort spillerum for fortolkning[20]. Jeg må ud fra denne henvisning, sammenholdt med de i forordning 2017/625 fastsatte mål om at rationalisere og harmonisere de eksisterende bestemmelser, konkludere, at denne forordning på ingen måde stiler efter en radikal ændring af tilgangen over for de omkostninger, der kan overvæltes, men blot indeholder præciseringer om, hvordan de defineres.

59. Selv om forskellen i udformningen af forordning nr. 882/2004 og det forudgående direktiv på den ene side og af den efterfølgende forordning på den anden side efter min opfattelse er meget overraskende, må jeg konkludere, at den omstændighed, at EU-lovgiver har anvendt den samme tilgang i samtlige retsakter, der omhandler finansieringen af den offentlige kontrol, entydigt taler for en bred fortolkning af, hvilke omkostninger til offentlig kontrol de kompetente myndigheder kan finansiere ved hjælp af gebyrer. Det vil efter min opfattelse ikke være korrekt at fortolke forordning nr. 882/2004 således, at den gør det muligt for dem at overvælte færre omkostninger, end de kunne overvælte i henhold til såvel det foregående direktiv som den forordning, hvorved den ophæves, eftersom det for det første ikke fremgår udtrykkeligt af forordning nr. 882/2004, at der indføres en

17 – Min fremhævelse.

18 – Min fremhævelse.

19 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om offentlig kontrol og andre officielle aktiviteter med henblik på anvendelsen af fødevare- og foderstoflovgivningen og reglerne for dyresundhed og dyrevelfærd, plantesundhed, planteformeringsmateriale og plantebeskyttelsesmidler og om ændring af forordning (EF) nr. 999/2001, (EF) nr. 1829/2003, (EF) nr. 1831/2003, (EF) nr. 1/2005, (EF) nr. 396/2005, (EF) nr. 834/2007, (EF) nr. 1099/2009, (EF) nr. 1069/2009, (EF) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012 og (EU) nr. [….]/2013 samt direktiv 98/58/EF, 1999/74/EF, 2007/43/EF, 2008/119/EF, 2008/120/EF og 2009/128/EF [forordningen om offentlig kontrol) (COM(2013) 265 final, s. 4].

20 – Jf. »Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls«, Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

mere snæver tilgang end i direktiv 85/73 med hensyn til overvæltning af omkostninger, og det for det andet ikke angives i forordning 2017/625, at lovgiver ønsker at indføre en bredere tilgang igen, da det – som jeg tidligere har forklaret – fremgår klart af forarbejderne hertil, at formålet blot er at klarlægge rækkevidden af bestemmelserne om finansiering af offentlig kontrol [21].

60. En sådan fortolkning understøttes efter min opfattelse ligeledes af en teleologisk fortolkning af bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004.

d) Teleologisk fortolkning

61. Kommissionen pegede i sit forslag vedrørende forordning nr. 882/2004 på, at det gebyrbaserede finansieringssystem, der blev indført ved direktiv 85/73, ikke havde gjort det muligt at nå målet om at undgå vedvarende uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne, som kunne medføre konkurrenceforvridninger. For at rette op på denne situation foreslog den, at der blev indført et princip, som nu er fastsat i den nævnte forordnings artikel 26, hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed, således at de kompetente myndigheder har det nødvendige personale og andre midler til offentlig kontrol [22].

62. Hvis de finansielle midler, som de kompetente myndigheder opkræver ved hjælp af gebyrer, ikke er tilstrækkelige til at dække *hele viften* af omkostninger i forbindelse med varetagelse af offentlig kontrol, herunder lønninger og omkostninger til administrativt og assisterende personale, vil de i forordning nr. 882/2004 fastsatte mål – at forebygge eller fjerne risici for mennesker og dyr eller nedbringe dem til et acceptabelt niveau – imidlertid kun kunne nås ved anvendelse af offentlige midler, hvilket pr. definition vil medføre konkurrenceforvridninger og dermed stride mod det harmoniseringsmål, der forfølges med denne forordnings artikel 27.

63. Jeg tilslutter mig i øvrigt den danske regerings argument om, at hvis lønninger og omkostninger til administrativt og assisterende personale ikke hørte til kategorien af omkostninger, der kunne overvæltes, ville det sandsynligvis tilskynde de kompetente myndigheder til at flytte opgaver i forbindelse med tilrettelæggelse og planlægning af offentlig kontrol ud til embedsdyrlæger eller officielle medhjælpere. Dette ville efter min opfattelse være i strid med det krav om en effektiv kontrol, der synes at følge af en række bestemmelser i forordning nr. 882/2004 og navnlig af artikel 4, stk. 2 [»de kompetente myndigheder skal sikre a) effektiv og hensigtsmæssig offentlig kontrol […]«], artikel 7, stk. 1 [»[…] I almindelighed skal offentligheden have adgang til a) oplysninger om de kompetente myndigheders kontrolvirksomhed og dennes virkninger […]«], og artikel 8, stk. 3 [»De kompetente myndigheder sørger for, at der er fastlagt procedurer med henblik på at a) verificere effektiviteten af den offentlige kontrol, de foretager […]«].

64. Jeg foreslår på grundlag af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål med, at udtrykket »personale, der udfører offentlig kontrol«, i bilag VI, nr. 1), til forordning nr. 882/2004, og udtrykket »[personale] i forbindelse med offentlig kontrol« i dette bilags nr. 2) skal fortolkes således, at de lønninger og omkostninger, der kan medregnes ved beregningen af gebyrerne for offentlig kontrol, ligeledes omfatter lønninger og omkostninger forbundet med andet personale fra NVWA eller KDS.

21 – Jf. fodnote 19.

22 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om offentlig foderstof- og fødevarekontrol (KOM(2003) 52 endelig, [punkt] 43].

2. De betingelser, der skal være opfyldt, for at omkostninger til administrativt og assisterende personale kan medregnes ved beregningen af gebyrer

65. Jeg vil nu besvare det andet præjudicielle spørgsmål, hvormed den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at oplyse, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at de omkostninger, der påløber vedrørende administrativt og assisterende personale, kan medregnes ved beregningen af de gebyrer, der pålægges slagterierne.

66. Det skal i denne forbindelse påpeges, at når medlemsstaterne beslutter at finansiere den offentlige kontrol ved hjælp af gebyrer, gælder der følgende regler for det skøn, som de må udøve i forbindelse med fastlæggelsen af de omkostninger, der kan medregnes ved beregningen af disse gebyrer.

67. For det første skal der ifølge artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 882/2004, som der henvises til i denne artikels stk. 4, være en *årsagsforbindelse* mellem de pågældende omkostninger og den offentlige kontrol, da det fremgår, at medlemsstaterne kun kan opkræve gebyrer for at dække omkostninger i »forbindelse« med offentlig kontrol (herefter »årsagskriteriet«).

68. For det andet bestemmes det som bekendt i artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i forordning nr. 882/2004, som den forelæggende ret har ønsket Domstolens fortolkning af, at de nævnte gebyrer ikke må være højere end de udgifter, der afholdes af den kompetente myndighed (herefter »kriteriet om maksimal kompensation«).

69. Domstolen bør derfor i svaret på den forelæggende rets andet spørgsmål alene fastslå, at årsagskriteriet og kriteriet om maksimal kompensation skal anvendes fra sag til sag i forbindelse med de kategorier af omkostninger, der er opregnet i bilag VI til forordning nr. 882/2004.

70. Jeg er i denne forbindelse klar over, at Gosschalk i sit skriftlige indlæg har anført, at Domstolen i Kødbranchens Fællesråd-dommen [23] foretog en afgrænsning af de *almengyldige* omkostninger, der kan overvæltes. De kompetente myndigheder kan ifølge denne berørte part kun overvælte *direkte* omkostninger, dvs. omkostninger, der er direkte forbundet med den offentlige kontrol, på slagterierne og ikke *indirekte* omkostninger.

71. En nærmere gennemgang af den pågældende dom viser imidlertid efter min opfattelse, at en sådan fortolkning må forkastes.

72. Domstolen skulle i denne sag tage stilling til, om medlemsstaterne ved fastsættelsen af gebyret for offentlig kontrol i henhold til artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i forordning nr. 882/2004, sammenholdt med bilag VI, nr. 1) og 2), til denne forordning, har ret til at overvælte omkostninger til løn og uddannelse af personer, der gennemfører den obligatoriske grunduddannelse for officielle medhjælpere, på slagterierne. Domstolen fastslog i sit svar, at »gebyrerne kun kan anvendes til at dække de omkostninger, der for medlemsstaterne *faktisk følger af gennemførelsen af kontrol* i virksomheder i fødevaresektoren, og de har ikke til formål at vælte udgifterne til dette personales grunduddannelse over på virksomhederne i den berørte sektor [24]«.

73. Efter min opfattelse definerede Domstolen i denne dom ikke de kategorier af omkostninger, som de kompetente myndigheder har ret til at overvælte på slagterierne, men nøjedes med at angive, at en *særlig* kategori, nemlig kategorien af omkostninger i forbindelse med den obligatoriske grunduddannelse for officielle medhjælpere, ikke kunne overvæltes. Der er – som jeg ser det – tale om en almindelig anvendelse af årsagskriteriet i artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 882/2004, som bevirkede, at de omkostninger, der kunne overvæltes, ikke omfattede omkostninger, som den

23 – Dom af 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 – Dom af 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, præmis 39) (min fremhævelse).

kompetente myndighed ikke havde afholdt i forbindelse med gennemførelsen af en faktisk offentlig kontrol, da de personer, der var i gang med denne obligatoriske uddannelse, i denne sag endnu ikke var kvalificeret og således hverken kunne udføre offentlig kontrol eller yde bistand ved udførelsen af denne kontrol.

74. I lyset af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det andet præjudicielle spørgsmål med, at de omkostninger, der påløber vedrørende en kompetent myndigheds administrative og assisterende personale, kan medregnes ved beregningen af de gebyrer, der pålægges slagterier i henhold til artikel 27, stk. 4, i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004, hvis de for det første faktisk følger af gennemførelsen af offentlig kontrol, og de for det andet ikke overstiger de omkostninger, som en sådan myndighed afholder i forbindelse med de pågældende omkostningskategorier, der er opregnet i det nævnte bilag.

75. Der er ikke desto mindre behov for en præcisering. Jeg er nemlig bevidst om, at den forelæggende rets betænkelighed over for afgrænsningen af de omkostninger, der kan overvæltes, skyldes den manglende retssikkerhed, som opstår, fordi anvendelsen af et rent årsagskriterium i praksis giver NVWA fri adgang til at pålægge slagterierne omkostninger, der har en meget spinkel forbindelse med gennemførelsen af offentlig kontrol, hvilket har givet anledning til en lang række sager for denne ret [25] på grund af den *vage* formulering af de omkostningskategorier, der er angivet i bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004. Jeg er imidlertid overbevist om, at den manglende retssikkerhed i vidt omfang skyldes, at NVWA har fejlfortolket begrebet »andre udgifter i forbindelse hermed« i bilag VI, nr. 2), til forordning nr. 882/2004.

76. Som det fremgår af den i punkt 58 i dette forslag til afgørelse nævnte evaluering, der blev bestilt med henblik på vedtagelsen af forordning 2017/625 [26], samt af den danske regerings og Det Forenede Kongeriges regerings skriftlige indlæg, har mange kompetente nationale myndigheder betragtet begrebet »andre udgifter i forbindelse hermed« som et *samlebegreb*, hvilket i sidste ende har gjort det muligt for disse myndigheder at lade slagterierne finansiere et meget stort antal omkostninger ved hjælp af gebyrer, hvilket efter min opfattelse først og fremmest kan fratage den udtømmende liste i bilag VI enhver effektiv virkning.

77. Det er under alle omstændigheder min opfattelse, at begrebet »andre udgifter i forbindelse hermed« – ud fra en samlet fortolkning af bilag VI, nr. 2), til forordning nr. 882/2004 – på ingen måde henviser til en forbindelse med *alle* de øvrige omkostningskategorier, der er angivet i bilaget, men *udelukkende* skal relateres til kategorien »rejser«.

78. Den fortolkning, som jeg foreslår Domstolen at anlægge, understøttes bl.a. af en historisk omstændighed. Kommissionen anførte nemlig i sit forslag vedrørende forordning nr. 882/2004, at det system for finansiering af offentlig kontrol, der blev iværksat ved Rådets beslutning 98/728/EF [27], og som var baseret på opkrævning af gebyrer for behandling af dossierer vedrørende bestemte tilsætningsstoffer og for godkendelse af visse virksomheder og mellemhandlere, i modsætning til det system, der blev anvendt i veterinærsektoren, havde fungeret godt. Kommissionen henviste bl.a. til, at bilag B til denne beslutning indeholdt en udtømmende liste over omkostninger, der kunne tages i betragtning i forbindelse med fastsættelsen af gebyrer. I denne liste, som synes at have været en vigtig inspirationskilde for udarbejdelsen af bilag VI til forordning nr. 882/2004, er der imidlertid i afsnittet »Administrative omkostninger« indsat et tredje led vedrørende »rejseomkostninger og dertil knyttede omkostninger«.

25 – Ifølge forelæggelsesafgørelserne verserer der i øjeblikket 400 sager for den forelæggende ret vedrørende klageafgørelser fra ministeriet, som svarer til de afgørelser, der er omhandlet i hovedsagen.

26 – Jf. »Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls«, Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

27 – Rådets beslutning af 14.12.1998 om en EF-gebyrordning inden for fodersektoren (EFT 1998, L 346, s. 51).

79. Denne fortolkning indsnævrer medlemsstaternes de facto ubegrænsede skøn i forbindelse med fastlæggelsen af de omkostninger, der kan overvæltes på slagterierne, betydeligt i forhold til de kompetente nationale myndigheders nuværende praksis, eftersom det kun er omkostninger i forbindelse med rejser, f.eks. omkostninger til bestilling af togbilletter, hotelværelser og udlejningsbiler, der kan tages i betragtning ved beregningen af gebyrer. Dette er efter min opfattelse tilstrækkeligt til at afhjælpe den manglende retssikkerhed, der som tidligere nævnt har givet anledning til en lang række sager ved den forelæggende ret.

B. Det tredje spørgsmål, litra a), i sag C-477/18 og det tredje spørgsmål i sag C-478/18

80. Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om bestemmelserne i artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at slagterier pålægges gebyrer for offentlig kontrol, som de har bestilt hos den kompetente myndighed, men hvor gebyrerne ikke rent faktisk knytter sig til et kvarter, der er brugt til offentlig kontrol.

81. I denne forbindelse vil jeg indledningsvis endnu en gang fremhæve, at artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), vedrører princippet om, at de omkostninger, som kan medregnes ved beregningen af de gebyrer, der opkræves med henblik på gennemførelse af offentlig kontrol, rent faktisk skal have været afholdt af de kompetente nationale myndigheder. Med andre ord kan slagterierne i intet tilfælde pålægges omkostninger, som ikke er af *reel* karakter.

82. Det følger heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt det er foreneligt med artikel 27, stk. 4, i forordning nr. 882/2004, at slagterier faktureres omkostninger til offentlig kontrol, ikke er af retlig karakter, men i det væsentlige beror på en faktuel vurdering og navnlig på svaret på spørgsmålet om, hvorvidt den kompetente myndighed i det foreliggende tilfælde afholdt omkostninger, alene fordi slagterier havde bestilt offentlig kontrol hos den, selv om de bestilte kvarter i sidste ende ikke blev brugt.

83. Der er i denne forbindelse fremsat to forskellige antagelser under den skriftlige forhandling. Gosschalk har anført, at slagterier ikke kan faktureres beløb, som svarer til bestilte, men ikke brugte kvarter i forbindelse med offentlig kontrol, i henhold til artikel 27, stk. 4, i forordning nr. 882/2004, eftersom disse beløb ikke svarer til omkostninger, som NVWA rent faktisk har afholdt, hvorimod den nederlandske regering har gjort gældende, at NVWA afholder de samme omkostninger for de kvarter, der er bestilt, men ikke brugt, som for de kvarter, der rent faktisk er brugt.

84. Disse to antagelser tager efter min opfattelse ikke højde for baggrunden for de omkostninger, som de kompetente nationale myndigheder eventuelt afholder, nemlig den omstændighed, at det ikke er muligt at omdirigere det personale, som er blevet afsat til kontrollen på det slagteri, der har bestilt overskydende kvarter, til andre slagterier.

85. Det Forenede Kongerige har i sit skriftlige indlæg indgående beskrevet to situationer, som illustrerer, hvilken betydning denne faktiske omstændighed har for svaret på spørgsmålet om, hvorvidt de nævnte myndigheder rent faktisk har afholdt omkostninger, som således kan pålægges de omhandlede slagterier. Hvis et slagteri bestiller en kontroltid på 2 timer og 45 minutter og kun anvender 2 timer og 30 minutter, fordi det reelt har taget mindre tid at gennemføre den offentlige kontrol, er det klart, at den kompetente myndighed ikke vil være i stand til at omdirigere sit personale. Det nævnte slagteri kan følgelig med god grund pålægges omkostningerne i forbindelse med, at der er afsat personale for 2 timer og 45 minutter, eftersom den kompetente myndighed allerede har afholdt disse omkostninger. Såfremt slagteriet har afbestilt det sidste kvarter, skal det derimod sikres, at den kompetente nationale myndighed allerede har afholdt omkostningerne i forbindelse med dette kvarter. Jeg må i denne henseende tilslutte mig Det Forenede Kongeriges

regerings argument om, at det skal efterprøves, om det pågældende slagteri underrettede den kompetente nationale myndighed *i tilstrækkelig tid* til, at myndigheden var i stand til at omdirigere sine medarbejdere. Hvis det var tilfældet, kunne personalet omdirigeres, hvorefter der ikke kunne faktureres noget beløb for det nævnte kvarter.

86. Jeg er klar over, at en egentlig vurdering fra sag til sag i det sidstnævnte tilfælde risikerer at medføre en lang række yderligere sager. Jeg er af denne grund og af hensyn til slagteriernes behov for et kriterium, der er let at anvende, enig med Det Forenede Kongeriges regering i, at de kompetente nationale myndigheder kan fastsætte en *varslingsfrist*, som gør det muligt for dem at omdirigere deres personale fra et slagteri til et andet.

87. På grundlag af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det tredje spørgsmål, litra a), i sag C-477/18 og tredje spørgsmål i sag C-478/18 med, at bestemmelserne i artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at slagterier pålægges gebyrer for offentlig kontrol, som de har bestilt hos den kompetente nationale myndighed, men hvor gebyrerne ikke rent faktisk knytter sig til et kvarter, der er brugt til offentlig kontrol, når myndigheden ikke er i stand til at omdirigere det personale, der er stillet til rådighed for det pågældende slagteri.

C. Det tredje spørgsmål, litra b), i sag C-477/18

88. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om svaret på det tredje spørgsmål, litra a), også gælder, såfremt den kompetente myndighed låner embedsdyrlæger, som ikke modtager noget vederlag for kvarter, som slagteriet har bestilt, men som ikke er blevet brugt, idet det beløb, der er faktureret slagteriet for de bestilte, men ikke brugte kvarter, skal bruges til at dække den kompetente myndigheds indirekte omkostninger.

89. Jeg vil indledningsvis bemærke, at den nederlandske regering i sit skriftlige indlæg har forkastet hele grundlaget for dette spørgsmål med bemærkningen om, at når det er planlagt at udsende en dyrlæge fra NVWA eller en lånt embedsdyrlæge, skal den pågældende dyrlæge aflønnes, uanset om kontrollen finder sted eller ej. Der er under alle omstændigheder ingen tvivl om, at Domstolen bør besvare det foreliggende spørgsmål, således som den forelæggende ret har formuleret det, eftersom det fremgår af fast retspraksis, at det inden for rammerne af en præjudiciel procedure alene er den forelæggende ret, som har kompetence til at fastslå og vurdere de faktiske omstændigheder i den sag, der er forelagt den[28].

90. Det skal derfor undersøges, om slagterier kan faktureres det beløb, der svarer til vederlag, som lånte embedsmænd ikke har modtaget for bestilte, men ikke brugte kvarter, med henblik på at dække NVWA's indirekte omkostninger.

91. Når der opkræves et sådant gebyr, kan der efter min opfattelse herske tvivl om, hvorvidt det er foreneligt med artikel 27, stk. 4, i forordning nr. 882/2004.

92. Jeg vil for det første anføre, at kriteriet om, at de indirekte omkostninger skal afspejle de omkostninger, som NVWA rent faktisk har afholdt, forudsætter, at de besparelser, der opnås, i og med at lånte dyrlæger aflønnes ringere, fordi de ikke modtager noget vederlag for kvarter, som slagteriet har bestilt, men som ikke er blevet brugt, svarer til indirekte omkostninger af *tilsvarende* størrelse, hvilket i praksis forekommer tvivlsomt. Det tilkommer under alle omstændigheder den nationale ret at efterprøve, om dette er tilfældet.

28 – Jf. dom af 8.6.2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

93. Jeg må for det andet konstatere, at det ikke fremgår af sagsakterne, at de pågældende omkostninger henhører under en eller flere af de omkostningskategorier, der er angivet i bilag VI til forordning nr. 882/2004, som der henvises til i samme forordnings artikel 27, stk. 4. De »indirekte omkostninger« er nemlig ikke opført som sådan på den udtømmende liste i bilag VI til forordning nr. 882/2004 over de kategorier af omkostninger, der kan medregnes ved beregningen af gebyrer, eftersom de ikke kan anses for at være omfattet af begrebet »udgifter i forbindelse hermed«. Det skal således sikres, at der kun tages hensyn til den del af NVWA's indirekte omkostninger, som henhører under en eller flere af de nævnte kategorier, ved beregningen af de gebyrer, der pålægges slagterierne, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere.

94. Henset til disse betragtninger foreslår jeg, at Domstolen svarer den forelæggende ret, at svaret på det tredje spørgsmål, litra a), også gælder, såfremt den kompetente myndighed låner embedsdyrlæger, som ikke modtager noget vederlag for kvarter, som slagteriet har bestilt, men som ikke er blevet brugt, idet det beløb, der er faktureret slagteriet for de bestilte, men ikke brugte kvarter, skal bruges til at dække den kompetente myndigheds indirekte omkostninger, forudsat at disse indirekte omkostninger henhører under en eller flere af de kategorier, der er opregnet i bilag VI, nr. 2) og 3), til forordning nr. 882/2004, og at de svarer til, hvad den kompetente myndighed sparer ved at aflønne lånte dyrlæger ringere, fordi de ikke modtager noget vederlag for kvarter, som slagteriet har bestilt, men som ikke er blevet brugt. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet.

D. Det fjerde spørgsmål i sag C-477/18

95. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i artikel 27, stk. 4, litra a), i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at slagterierne betaler for de offentlige kontrolaktiviteter, der udføres af de dyrlæger, der er ansat hos NVWA, og af de lånte dyrlæger, som aflønnes ringere, på grundlag af en gennemsnitstakst, således at slagterierne bliver faktureret en højere takst end den godtgørelse, der betales til de lånte dyrlæger.

96. Selv om jeg har nærlæst bemærkningerne i forelæggelsesafgørelsen, må jeg indrømme, at jeg har vanskeligt ved at få øje på det fortolkningsspørgsmål, som den forelæggende ret anmoder Domstolen om at undersøge i forbindelse med dette præjudicielle spørgsmål.

97. Det skal indledningsvis påpeges, at taksterne efter nederlandsk ret skal fastsættes årligt på grundlag af dels NVWA's gennemsnitlige omkostninger i løbet af de tre foregående år, dels den forventede udvikling i omkostningerne i løbet af de kommende år. På dette grundlag faktureres slagterierne et tilsvarende beløb for de aktiviteter, der er udført hos dem i forbindelse med den offentlige kontrol[29].

98. Det er under disse omstændigheder klart, at embedsdyrlægernes og de lånte dyrlægers gennemsnitslønninger, som indgår i denne takst, i forbindelse med visse inspektionsaktiviteter kan være højere end de omkostninger, som NVWA rent faktisk afholder. Det er som følge heraf min opfattelse, at den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at oplyse, i) om NVWA i henhold til forordning nr. 882/2004 er forpligtet til at anvende et gebyr, som er baseret på de *faktiske* omkostninger til gennemførelse af offentlig kontrol på hvert enkelt slagteri, eller ii) om muligheden for, at NVWA opnår en fortjeneste i et bestemt år, er uforenelig med forordning nr. 882/2004.

29 – Som ministeren har anført i hovedsagen, er vedtagelsen af en gennemsnitstakst begrundet i behovet for at sikre en ensartet behandling, da en sådan takst er nyttig for at undgå, at slagterierne behandles forskelligt med hensyn til, om kontrollen udføres af embedsdyrlæger eller af lånte dyrlæger.

99. Hvis det antages, at den forelæggende ret – hvilket de fleste berørte parter har tilkendegivet i deres skriftlige indlæg – ønsker præciseringer om det første af disse punkter, vil jeg blot henvise til, at gebyrer ifølge artikel 27, stk. 4, litra b), i forordning nr. 882/2004 »kan fastsættes som et fast beløb på grundlag af de kompetente myndigheders omkostninger i en given periode«. Der kan efter min opfattelse næppe være tvivl om, at et *krav* om, at de gebyrer, der pålægges slagterierne, skal være baseret på de omkostninger, der rent faktisk er afholdt i forbindelse med udførelse af offentlig kontrol i de specifikke virksomheder, ikke er foreneligt med den *mulighed*, der er indført ved denne bestemmelse.

100. Såfremt den forelæggende rets spørgsmål vedrører det andet af disse punkter, bør det fremhæves, at artikel 27, stk. 4, litra b), i forordning nr. 882/2004 indebærer, at de kompetente myndigheder får mulighed for at pålægge slagterier omkostninger, som afhængigt af, hvilket år der er tale om, kan være højere eller lavere end de omkostninger, som disse myndigheder rent faktisk har afholdt. Den omstændighed – hvilket Gosschalk har klaget over i sit skriftlige indlæg [30] – at de kompetente myndigheder opnår en fortjeneste i et bestemt år, hvilket på ingen måde er i strid med forordning nr. 882/2004, er imidlertid blot en naturlig konsekvens af den mulighed, som de har fået, og medfører nødvendigvis, forudsat at de øvrige takstelementer ikke ændrer sig, at slagterierne pålægges lavere gebyrer året efter.

101. På grundlag af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det fjerde spørgsmål med, at bestemmelserne i artikel 27, stk. 4, litra a), i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at slagterierne betaler for de offentlige kontrolaktiviteter, der udføres af de dyrlæger, der er ansat hos NVWA, og af de lånte dyrlæger, som aflønnes ringere, på grundlag af en gennemsnitstakst, således at slagterierne bliver faktureret en højere takst end den godtgørelse, der betales til de lånte dyrlæger, eftersom det fremgår af den nævnte forordnings artikel 27, stk. 4, litra b), at de kompetente myndigheder har ret til at fastsætte gebyrer som et fast beløb.

E. Det femte og det sjette spørgsmål i sag C-477/18

102. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i artikel 26 og artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i samt bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de gebyrer, der opkræves i forbindelse med offentlig kontrol på slagterier, kan bruges til at etablere en reserve hos et anpartsselskab, fra hvilket den kompetente myndighed låner officielle medhjælpere, idet denne reserve i krisetilfælde kan anvendes til at betale lønninger og omkostninger forbundet med det personale, som – når krisen er overstået – gennemfører eller gør det muligt at gennemføre offentlig kontrol. I bekræftende fald ønsker den forelæggende ret med det sjette spørgsmål nærmere bestemt oplyst, hvilket loft der gælder for denne reserve, og hvor lang den periode, der dækkes af reserven, må være.

103. Det skal indledningsvis påpeges, at den pågældende reserve etableres hos KDS for at sikre, at der ved uventede omstændigheder – såsom en epizooti, hvor slagtningen af dyr sættes i stå i længere tid – fortsat kan ske betaling af lønninger og uddannelsesomkostninger for officielle medhjælpere [31], uden at det er nødvendigt at afskedige personale.

104. Antagelsen om, at det er foreneligt med forordning nr. 882/2004 at etablere den nævnte reserve hos KDS, synes at være baseret på en samlet fortolkning af samme forordnings artikel 4, stk. 2, litra c), og artikel 26.

30 – Gosschalk har nemlig uden nærmere præcisering anført, at NVWA dermed opnåede en fortjeneste på 8 500 000 EUR.

31 – Som den nederlandske regering har erkendt i sit skriftlige indlæg, gør dette problem sig ikke gældende for embedsdyrlæger, da disse under sådanne omstændigheder er ansvarlige for bortskaffelse af sygdomsramte dyr.

105. For så vidt angår disse bestemmelsers indhold fremgår det af artikel 4, stk. 2, litra c), i forordning nr. 882/2004, at de kompetente myndigheder skal råde over et tilstrækkeligt antal medarbejdere med passende kvalifikationer og erfaringer, således at offentlig kontrol og kontrolopgaver kan varetages i praksis på en effektiv måde, mens artikel 26 som bekendt bestemmer, at medlemsstaterne skal sikre, at der er tilstrækkelige midler til rådighed til dette formål.

106. For så vidt som den omhandlede reserve har til formål at mobilisere de midler, der er nødvendige for at sikre, at det nævnte personale er til rådighed, og at kontrollen kan genoptages umiddelbart efter krisen, kan det gøres gældende, at forordning nr. 882/2004 ikke er til hinder for, at den etableres.

107. Efter min opfattelse er en sådan fortolkning imidlertid forkert.

108. Dermed antyder jeg ikke, at medlemsstaterne ikke kan vælge at finansiere en sådan reserve i tilknytning til forordning nr. 882/2004. Jeg er tværtimod slet ikke i tvivl om, at dette ligger inden for deres beføjelser. Efter min opfattelse har medlemsstaterne imidlertid ikke ret til at gøre det *ved hjælp af gebyrer*.

109. Som jeg flere gange har påpeget i dette forslag til afgørelse, er finansiering ved hjælp af gebyrer (eller afgifter) i modsætning til finansiering ved hjælp af almindelig beskatning underlagt betingelserne i artikel 27, stk. 1 og stk. 4, in initio og litra a), i forordning nr. 882/2004. Disse betingelser kan imidlertid af følgende grunde ikke anses for at være opfyldt i det foreliggende tilfælde.

110. For det første skal de omkostninger, der kan medregnes ved beregningen af gebyrer, i overensstemmelse med artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i forordning nr. 882/2004 have været afholdt af »den kompetente myndighed«. I det foreliggende tilfælde kan omkostningerne til lønninger og til de officielle medhjælpere, der er ansat hos KDS, eventuelt afholdes af dette anpartsselskab og ikke af den kompetente nationale myndighed, dvs. NVWA, i kriseperioden [32].

111. For det andet skal de nævnte omkostninger i henhold til samme bestemmelse *rent faktisk* have været afholdt af den kompetente myndighed. Jeg er i det foreliggende tilfælde overbevist om, at det som følge af den *fremtidige og hypotetiske* karakter af den begivenhed, som disse omkostninger er underlagt, nemlig at der opstår en epizooti, ikke er muligt at fastslå, at dette er tilfældet.

112. For det tredje er den omstændighed, at de omkostninger, der afholdes af den kompetente myndighed, skal være af reel karakter, efter min opfattelse en nødvendig betingelse for, at der kan foreligge en årsagsforbindelse mellem disse omkostninger og den offentlige kontrol som krævet i artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 882/2004, og den eventuelle epizootis fremtidige og hypotetiske karakter kan derfor ligeledes udelukke, at der foreligger en sådan årsagsforbindelse.

113. På grundlag af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det femte præjudicielle spørgsmål med, at bestemmelserne i artikel 26 og artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i samt bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de gebyrer, der opkræves i forbindelse med offentlig kontrol på slagterier, ikke kan bruges til at etablere en reserve hos et anpartsselskab, fra hvilket den kompetente myndighed låner officielle medhjælpere, idet denne reserve i tilfælde af en epizooti kan anvendes til at betale lønninger og omkostninger forbundet med det personale, som – når krisen er overstået – gennemfører eller gør det muligt at gennemføre offentlig kontrol.

114. Henset til forslaget om, hvordan Domstolen bør besvare dette spørgsmål, er det ikke nødvendigt at behandle det sjette spørgsmål.

32 – Det bør herved fremhæves, at begrebet »kompetent myndighed« i artikel 2, stk. 2, nr. 4), i forordning nr. 882/2004 defineres som »den centrale myndighed i en medlemsstat, der er bemyndiget til at tilrettelægge offentlig kontrol, eller en anden myndighed, som er blevet bemyndiget hertil […]«.

IV. Forslag til afgørelse

115. I lyset af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri, Nederlandene), på følgende måde:

»1) Udtrykket »personale, der udfører offentlig kontrol«, i bilag VI, nr. 1), til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 882/2004 af 29. april 2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarelovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes, og udtrykket »[personale] i forbindelse med offentlig kontrol« i dette bilags nr. 2) skal fortolkes således, at de lønninger og omkostninger, der kan medregnes ved beregningen af gebyrerne for offentlig kontrol, ligeledes omfatter lønninger og omkostninger forbundet med andet personale fra Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederlandske myndighed for fødevare- og produktsikkerhed) eller det privatretlige selskab Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (selskab til udøvelse af kvalitetskontrol i dyresektoren).

2) De omkostninger, der påløber vedrørende en kompetent myndigheds administrative og assisterende personale, kan medregnes ved beregningen af de gebyrer, der pålægges slagterier i henhold til artikel 27, stk. 4, i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004, hvis de for det første faktisk følger af gennemførelsen af offentlig kontrol, og de for det andet ikke overstiger de omkostninger, som en sådan myndighed afholder i forbindelse med de pågældende omkostningskategorier, der er opregnet i det nævnte bilag.

3) Bestemmelserne i artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at slagterier faktureres gebyrer for offentlig kontrol, som de har bestilt hos den kompetente nationale myndighed, men hvor gebyrerne ikke rent faktisk knytter sig til et kvarter, der er brugt til offentlig kontrol, når myndigheden ikke er i stand til at omdirigere det personale, der er stillet til rådighed for det pågældende slagteri.

4) Det foregående svar gælder også, såfremt den kompetente myndighed låner embedsdyrlæger, som ikke modtager noget vederlag for kvarter, som slagteriet har bestilt, men som ikke er blevet brugt, idet det beløb, der er faktureret slagteriet for de bestilte, men ikke brugte kvarter, skal bruges til at dække den kompetente myndigheds indirekte omkostninger, forudsat at disse indirekte omkostninger henhører under en eller flere af de kategorier, der er opregnet i bilag VI, nr. 2) og 3), til forordning nr. 882/2004, og at de pågældende omkostninger svarer til, hvad den kompetente myndighed sparer ved at aflønne lånte dyrlæger ringere, fordi de ikke modtager noget vederlag for kvarter, som slagteriet har bestilt, men som ikke er blevet brugt. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet.

5) Bestemmelserne i artikel 27, stk. 4, litra a), i og bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at slagterierne betaler for de offentlige kontrolaktiviteter, der udføres af de dyrlæger, der er ansat hos den nederlandske myndighed for fødevare- og produktsikkerhed, og af de lånte dyrlæger, som aflønnes ringere, på grundlag af en gennemsnitstakst, således at slagterierne bliver faktureret en højere takst end den godtgørelse, der betales til de lånte dyrlæger, eftersom det fremgår af den nævnte forordnings artikel 27, stk. 4, litra b), at de kompetente myndigheder har ret til at fastsætte gebyrer som et fast beløb.

6) Bestemmelserne i artikel 26 og artikel 27, stk. 4, in initio og litra a), i samt bilag VI, nr. 1) og 2), til forordning nr. 882/2004 skal fortolkes således, at de gebyrer, der opkræves i forbindelse med offentlig kontrol på slagterier, kan bruges til at etablere en reserve hos et anpartsselskab, fra hvilket den kompetente myndighed låner officielle medhjælpere, idet denne reserve i tilfælde af epidemi kan anvendes til at betale lønninger og omkostninger forbundet med det personale, som – når epidemien er overstået – gennemfører eller gør det muligt at gennemføre offentlig kontrol.«