CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 18 september 2019 [1]

Gevoegde zaken C-477/18 en C-478/18

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

[verzoek van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verordening nr. 882/2004 – Officiële controles van diervoeders en levensmiddelen – Financiering – Vergoedingen die de lidstaten mogen innen ter dekking van de kosten van officiële controles – Bijlage VI – Begrip ‚personeel dat betrokken is bij de officiële controles' – Begrip ‚daarmee verband houdende kosten' – Artikel 27 – Kosten van de officiële controles – Kosten die door de bevoegde autoriteiten worden gedragen – Aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren – Gemiddelde tarieven – Opbouw van een weerstandsvermogen bij een particuliere onderneming dat in geval van een epizoötie kan worden aangewend voor de betaling van de opleidingskosten van het personeel dat de controles daadwerkelijk uitvoert"

1. In de prejudiciële verzoeken die in deze conclusie centraal staan, verzoekt het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) het Hof in het bijzonder om uitlegging van artikel 27, leden 1 en 4, en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn [2].

2. In algemene zin wordt het Hof om een uitspraak verzocht over de vraag welke voorwaarden en grenzen verordening nr. 882/2004 verbindt aan de bevoegdheid van de voor het verrichten van officiële veterinaire controles bevoegde nationale autoriteiten om aan de slachthuizen waar die controles plaatsvinden vergoedingen op te leggen ter dekking van de kosten die ten behoeve van de uitvoering van die controles zijn gemaakt.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 PB 2004, L 165, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 191, blz. 1.

3. In dit kader zal het Hof met name moeten vaststellen of de bevoegde nationale autoriteiten gerechtigd zijn om aan de slachthuizen door te berekenen: de salarissen van en de kosten voor [hierna tezamen ook: „(salaris)kosten] ander personeel dan het personeel dat de officiële controles concreet uitvoert, de tevoren door het slachthuis bepaalde en bij de bevoegde autoriteit aangevraagde, maar niet gepresteerde controletijd en de opbouw van een weerstandsvermogen bij een particuliere onderneming die aan de bevoegde autoriteit officiële assistenten voor deze controles ter beschikking stelt.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 882/2004

4. De overwegingen 11 tot en met 14 en 32 van verordening nr. 882/2004 luiden als volgt:

„(11) De voor officiële controles bevoegde autoriteiten moeten aan een aantal operationele criteria voldoen die hun doeltreffendheid en onpartijdigheid moeten garanderen. Zij dienen over voldoende goed opgeleide en ervaren medewerkers te beschikken, alsmede over de nodige faciliteiten en uitrusting om hun taken naar behoren te kunnen vervullen.

(12) De officiële controles moeten worden uitgevoerd met aangepaste, daartoe ontwikkelde methoden en zij omvatten de controles in het kader van de normale bewaking en meer intensieve controles zoals inspecties, verificaties, audits, bemonstering en onderzoek van monsters. De correcte toepassing van deze methoden vereist een aangepaste opleiding van het met de officiële controles belaste personeel. Opleiding is ook noodzakelijk om te verzekeren dat de bevoegde autoriteiten op uniforme wijze beslissingen nemen, in het bijzonder inzake de toepassing van de HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points)-beginselen.

(13) De frequentie van de officiële controles moet regelmatig zijn en in verhouding staan tot het risico [...].

(14) De officiële controles moeten plaatsvinden op basis van gedocumenteerde procedures met het oog op uniformiteit en een constante hoge kwaliteit ervan.

[...]

(32) Voor de organisatie van officiële controles moeten passende financiële middelen ter beschikking worden gesteld. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten derhalve vergoedingen of kostenbijdragen kunnen innen ter dekking van de kosten van die officiële controles. Daarbij staat het de bevoegde autoriteiten van de lidstaten vrij de vergoedingen en kostenbijdragen vast te stellen als vaste bedragen op basis van de gedragen kosten en rekening houdend met de specifieke situatie van de inrichtingen. Indien een vergoeding wordt gevraagd van exploitanten, moeten daarvoor gemeenschappelijke criteria worden toegepast. Het is derhalve passend criteria vast te stellen voor het bepalen van de hoogte van de inspectievergoeding. [...]”

5. In artikel 2, punt 1, van deze verordening wordt „officiële controle” gedefinieerd als „elke vorm van controle die door de bevoegde autoriteit of door de Gemeenschap wordt uitgevoerd om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd”.

6. Artikel 3, lid 1, van deze verordening, dat als opschrift „Algemene verplichtingen met betrekking tot de organisatie van officiële controles" draagt, bepaalt onder meer:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de officiële controles regelmatig en op basis van een risicobeoordeling worden uitgevoerd om de doelstellingen van deze verordening te bereiken [...]".

7. Artikel 4 van deze verordening, met als opschrift „Aanwijzing van de bevoegde autoriteiten en operationele criteria", bepaalt in lid 2 ervan:

„De bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat:

[...]

c) zij over een aangepaste laboratoriumcapaciteit voor tests en over voldoende personeel met passende kwalificaties en ervaring beschikken, of daarop een beroep kunnen doen, om de officiële controles en controletaken doelmatig en correct te kunnen uitvoeren;

d) zij over passende en goed onderhouden inrichtingen en uitrustingen beschikken, opdat het personeel de officiële controles doelmatig en correct kan uitvoeren;

[...]"

8. Artikel 6 van verordening nr. 882/2004 betreft het „met officiële controles belast personeel" en bepaalt:

„De bevoegde autoriteit zorgt ervoor dat al haar medewerkers die officiële controles uitvoeren:

a) voor hun bevoegdheidsgebied een passende opleiding ontvangen, die hen in staat stelt om hun taken op bekwame wijze en de officiële controles op consequente wijze uit te voeren. Deze opleiding dient, waar nodig, de in bijlage II, hoofdstuk I, genoemde terreinen te bestrijken;

b) op de hoogte blijven van de ontwikkelingen op het terrein dat onder hun bevoegdheid valt, en, waar nodig, geregeld bijscholing ontvangen;

en

c) in staat zijn tot multidisciplinaire samenwerking."

9. Titel II van deze verordening stelt de regels vast voor de „officiële controles door de lidstaten". Deze titel omvat onder meer hoofdstuk VI betreffende de „financiering van officiële controles", dat uit de artikelen 26 tot en met 29 bestaat.

10. Artikel 26 van deze verordening, dat als opschrift „Algemeen beginsel" draagt, is geformuleerd als volgt:

„De lidstaten zorgen, op een wijze die zij passend achten, inclusief door algemene belastingen of door het vaststellen van vergoedingen of heffingen, voor voldoende financiële middelen voor het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles."

11. Artikel 27 van voornoemde verordening, met als opschrift „Vergoedingen of heffingen", bepaalt:

„1. De lidstaten kunnen vergoedingen of heffingen innen ter dekking van de kosten van officiële controles.

[...]

4. Vergoedingen die overeenkomstig lid 1 of lid 2 ten behoeve van officiële controles worden geïnd:

a) mogen niet hoger zijn dan de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten gedragen kosten in verband met de in bijlage VI vermelde zaken;

en

b) kunnen op vaste bedragen worden vastgesteld op basis van de door de bevoegde autoriteiten gedurende een bepaalde periode gedragen kosten of, indien van toepassing, de bedragen die zijn vastgesteld in bijlage IV, afdeling B, of in bijlage V, afdeling B.

[...]

10. Afgezien van de kosten die voortvloeien uit de in artikel 28 genoemde uitgaven, mogen de lidstaten in het kader van de uitvoering van de onderhavige verordening geen andere vergoedingen innen dan die bedoeld in onderhavig artikel.

[...]"

12. In bijlage VI („Criteria voor de berekening van vergoedingen") bij deze verordening, staan vermeld:

„1. De salarissen van het personeel dat betrokken is bij de officiële controles;

2. De kosten voor het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles, inclusief kosten voor installaties, instrumenten, uitrusting, opleiding, alsmede reis- en daarmee verband houdende kosten;

3. De kosten voor bemonstering en laboratoriumonderzoek."

2. Verordening nr. 854/2004

13. Artikel 2 van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong[3], dat als opschrift „Definities" draagt, bepaalt:

„Voor de doeleinden van deze verordening zijn de volgende definities van toepassing:

[...]

c) ‚bevoegde autoriteit': de voor het verrichten van veterinaire controles bevoegde centrale autoriteit van een lidstaat of een autoriteit waaraan zij deze bevoegdheid heeft overgedragen;

[...]

f) ‚officiële dierenarts': een dierenarts die, overeenkomstig deze verordening, gekwalificeerd is om als zodanig op te treden en door de bevoegde autoriteit is aangesteld;

[...]

3 PB 2004, L 139, blz. 206, met rectificatie in PB 2004, L 226, blz. 83.

h) ‚officiële assistent': een persoon die, overeenkomstig deze verordening, gekwalificeerd is om als zodanig op te treden, die door de bevoegde autoriteit is aangesteld en die werkt onder het gezag en de verantwoordelijkheid van een officiële dierenarts;

[...]"

B. Nederlands recht

14. In Regeling nr. 2164 van 4 mei 2009 van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: „Minister") worden de retributies vastgesteld voor de werkzaamheden van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: „NVWA") en de Algemene Inspectie (hierna: „Regeling NVWA-tarieven"). Deze regeling is op de hoofdgedingen van toepassing in de versie zoals die gold van 3 april 2013 tot en met 28 februari 2014.

II. Aan de gedingen ten grondslag liggende feiten, procedures in de hoofdgedingen en prejudiciële vragen

A. Zaak C-477/18

15. Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (hierna: „Gosschalk") exploiteert een slachthuis waar varkensvlees en rundvlees worden verwerkt en in de handel worden gebracht. Om te verzekeren dat de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn, worden nageleefd, zijn bij deze slachterij officiële controles uitgevoerd, zoals geregeld door verordening nr. 882/2004 en de Regeling NVWA-tarieven.

16. Deze controles vinden onder meer plaats bij de ante-mortem- en de post-mortemkeuring. Zij worden enerzijds verricht door officiële dierenartsen en officiële assistenten die werkzaam zijn bij de als bevoegde autoriteit aangewezen NVWA en anderzijds door officiële assistenten die worden ingeleend van de besloten vennootschap Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (hierna: „KDS").

17. Ter dekking van de kosten van deze keuringswerkzaamheden int de Minister vergoedingen bij slachterijen krachtens artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 en op grond van de Regeling NVWA-tarieven.

18. Het proces van de inzet van het aantal officiële dierenartsen en officiële assistenten bij de keuringswerkzaamheden en de wijze waarop deze vergoedingen worden geïnd, laten zich als volgt samenvatten. Het slachthuis dient bij de NVWA een aanvraag in ten behoeve van de te verrichten keuringswerkzaamheden en vermeldt hierbij het aantal officiële dierenartsen en officiële assistenten dat moet worden ingezet. Ook vermeldt het slachthuis hoeveel tijd (in kwartieren) met deze werkzaamheden zal zijn gemoeid.

19. Nadat de keuringswerkzaamheden zijn verricht, brengt de Minister bij het slachthuis de hiervoor verschuldigde bedragen in rekening. Het slachthuis dient voor iedere officiële dierenarts en officiële assistent die keuringswerkzaamheden heeft verricht een starttarief te betalen alsmede een tarief voor ieder kwartier dat aan deze werkzaamheden is besteed. Indien de keuringswerkzaamheden meer tijd in beslag hebben genomen dan is aangevraagd, dient het slachthuis voor elk extra kwartier een aanvullend tarief te betalen. Indien de keuringswerkzaamheden echter minder tijd in beslag hebben genomen dan is aangevraagd, dient het slachthuis niettemin te betalen voor de aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren.

20. In het hoofdgeding heeft Gosschalk diverse facturen ontvangen voor vergoedingen ter dekking van keuringswerkzaamheden die de NVWA en KDS tussen 2013 en 2016 bij haar hebben verricht. Aangezien zij de wijze waarop deze vergoedingen worden geheven in strijd achtte met het arrest Kødbranchens Fællesråd[4], heeft Gosschalk bij de Minister bezwaar gemaakt. Nadat dit bezwaar was afgewezen, heeft zij beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

21. De verwijzende rechter is van oordeel dat de hierboven bedoelde besluiten voor vernietiging in aanmerking komen wegens onder meer een gebrekkige motivering.

22. Aangezien de Minister echter de consequenties zal moeten trekken uit de vernietiging van zijn besluiten en er momenteel meer dan 400 beroepen bij de verwijzende rechter aanhangig zijn, acht deze rechterlijke instantie het met het oog op een zinvolle en efficiënte afdoening van deze gedingen noodzakelijk om het Hof een aantal prejudiciële vragen te stellen, temeer daar partijen in het hoofdgeding van mening verschillen over de uitlegging van artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004.

23. Dit verschil van mening heeft in de eerste plaats betrekking op de afbakening van het begrip „personeel dat betrokken is bij de officiële controles”. De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat verordening nr. 882/2004 geen nadere omschrijving geeft van dit begrip, dat in de punten 1 en 2 van bijlage VI erbij voorkomt. Anders dan Gosschalk stelt, kan volgens deze rechter uit het arrest Kødbranchens Fællesråd[5] niet worden afgeleid dat dit begrip uitsluitend doelt op de officiële dierenartsen en de officiële assistenten die de controle daadwerkelijk verrichten. De verwijzende rechter twijfelt echter eveneens aan de door de Minister gehanteerde, ruimere uitlegging dat ook administratief en ondersteunend personeel onder het in bijlage VI bedoelde personeel vallen, zodat de (salaris)kosten van dit personeel bij de slachthuizen in rekening mogen worden gebracht.

24. In de tweede plaats verschillen partijen in het hoofdgeding ook van mening over de wijze waarop moet worden omgegaan met door de slachthuizen aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren. Terwijl Gosschalk zich op het standpunt stelt dat de daarmee verbonden kosten niet bij de slachthuizen in rekening mogen worden gebracht, omdat zij niet daadwerkelijk zijn gemaakt, werpt de Minister tegen dat het slachthuis verantwoordelijk is voor een correcte opgave van het aantal voor de keuringswerkzaamheden benodigde kwartieren en dat voor de medewerkers van de NVWA een strakke planning wordt gehanteerd.

25. In de derde plaats verschillen partijen in het hoofdgeding van mening over de uitlegging van de tarieven voor ingeleende dierenartsen. Gosschalk merkt in dit verband op dat de NVWA voor het verrichten van de keuringswerkzaamheden gebruikmaakt van officiële dierenartsen die door uitzendbureaus ter beschikking worden gesteld en dat zij hun een vergoeding toekent die aanmerkelijk lager ligt dan hetgeen aan de slachthuizen wordt gefactureerd. Deze handelwijze levert de NVWA een winst op van circa 8 500 000 EUR. Daarnaast worden, wanneer minder kwartieren worden gewerkt dan is aangevraagd, aan de van KDS en uitzendbureaus ingeleende officiële assistenten alleen de daadwerkelijk gewerkte kwartieren uitbetaald, terwijl het slachthuis niet alleen voor de aangevraagde maar ook voor de niet gewerkte kwartieren dient te betalen. De Minister brengt hiertegen in dat deze handelwijze wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om gelijke tarieven ten aanzien van alle partijen te hanteren. Verder komt het betrokken verschil volgens de Minister ten goede aan de kosten voor overhead van de NVWA.

4 Arrest van 17 maart 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

5 Arrest van 17 maart 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

26. In de vierde plaats merkt Gosschalk op dat de tarieven een bestanddeel bevatten dat dient voor de opbouw van een weerstandsvermogen bij KDS, ter dekking van mogelijke kosten bij calamiteiten. Het weerstandsvermogen houdt derhalve geen rechtstreeks verband met de concreet verrichte keuringswerkzaamheden, zodat de kosten hiervoor niet kunnen worden aangemerkt als kosten voor het personeel dat daadwerkelijk betrokken is bij de uitvoering van de keuringswerkzaamheden. Volgens de Minister wordt met de opbouw van het weerstandsvermogen beoogd te verzekeren dat bij onverwachte omstandigheden, zoals een epizoötie waarbij de slacht van dieren langdurig moet worden stilgelegd, de personeels- en opleidingskosten kunnen worden doorbetaald en geen personeel hoeft te worden ontslagen, zodat direct na afloop van een dergelijke crisis weer keuringen kunnen worden verricht. Uit het weerstandsvermogen kunnen dus de noodzakelijke bedragen worden vrijgemaakt ter dekking van kosten die daadwerkelijk ten behoeve van de uitvoering van officiële controles zijn gemaakt. [6]

27. Voor het overige verwijst de verwijzende rechter naar zijn uitspraak van 14 oktober 2010 waarin hij heeft geoordeeld dat dit weerstandsvermogen in overeenstemming is met artikel 27 van verordening nr. 882/2004. Hij vraagt zich echter af aan de hand van welke criteria de maximale omvang ervan moet worden bepaald en welke betekenis moet worden gehecht aan de omstandigheid dat dit weerstandsvermogen wordt opgebouwd bij een besloten vennootschap (KDS) waarvan de NVWA officiële assistenten inleent, terwijl het wegvallen van inkomsten op zich kan worden geacht tot het normale bedrijfsrisico te behoren. Al deze aspecten doen de verwijzende rechter twijfelen aan de relevantie van zijn uitspraak van 14 oktober 2010.

28. In die omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dienen de zinsneden ‚het personeel dat betrokken is bij de officiële controles' in punt 1 van bijlage VI bij [verordening nr. 882/2004] en ‚het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles' in punt 2 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 aldus te worden uitgelegd, dat de (salaris)kosten die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles, uitsluitend (salaris)kosten mogen zijn van officiële dierenartsen en officiële assistenten die de officiële keuringen verrichten, of kunnen daaronder ook (salaris)kosten van ander personeel in dienst van de [NVWA] of [KDS] worden geschaard?

2) Als het antwoord op vraag 1 luidt dat onder de zinsneden ‚het personeel dat betrokken is bij de officiële controles' in punt 1 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 en ‚het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles' in punt 2 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 ook (salaris)kosten van ander personeel in dienst van de NVWA of KDS kunnen worden geschaard, onder welke omstandigheden en binnen welke grenzen is dan nog sprake van een zodanige relatie tussen de gemaakte kosten voor dit andere personeel en de officiële controles dat de vergoeding van die (salaris)kosten kan worden gebaseerd op artikel 27, vierde lid, en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004?

3) a) Dient het bepaalde in artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2 van verordening nr. 882/2004 aldus te worden uitgelegd, dat artikel 27, vierde lid, [aanhef en onder a),] en bijlage VI, punten 1 en 2 voornoemd eraan in de weg staan dat bij slachthuizen vergoedingen voor officiële controles in rekening worden gebracht voor door die slachthuizen bij de bevoegde autoriteit aangevraagde maar niet feitelijk gewerkte kwartieren ten behoeve van officiële controles?

6 Volgens de verwijzingsuitspraak bestaat dit weerstandsvermogen uit de helft van de gemiddelde omzet van KDS over de voorafgaande twee jaar, vermeerderd met een bedrag van 500 000 EUR.

b) Geldt het antwoord op vraag 3a ook in geval van door de bevoegde autoriteit ingeleende officiële dierenartsen die geen salaris ontvangen voor kwartieren die het slachthuis wel bij de bevoegde autoriteit heeft aangevraagd maar waarin feitelijk geen werkzaamheden ten behoeve van officiële controles worden verricht, terwijl het over het aangevraagde maar niet gewerkte aantal kwartieren aan het slachthuis in rekening gebrachte bedrag ten goede komt aan algemene kosten van overhead van de bevoegde autoriteit?

4) Dient het bepaalde in artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2 van verordening nr. 882/2004 aldus te worden uitgelegd, dat genoemd artikel 27, vierde lid, [aanhef en onder a),] er aan in de weg staat dat bij slachthuizen een gemiddeld tarief in rekening wordt gebracht voor de werkzaamheden ten behoeve van officiële controles door dierenartsen in dienst van de NVWA en door (lager gesalarieerde) ingeleende dierenartsen, zodat aan slachthuizen een hoger tarief in rekening wordt gebracht dan aan de ingeleende dierenartsen wordt uitbetaald?

5) Dient het bepaalde in artikel 26 en in artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2 van verordening nr. 882/2004 aldus te worden uitgelegd dat bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles kosten in aanmerking kunnen worden genomen voor de opbouw van een weerstandsvermogen ten behoeve van een besloten vennootschap (KDS) waarvan door de bevoegde autoriteit officiële assistenten worden ingeleend, welk weerstandsvermogen bij een crisis kan worden aangewend voor de betaling van salaris en opleidingskosten voor personeel dat de officiële controles feitelijk uitvoert alsmede voor personeel dat de uitvoering van officiële controles mogelijk maakt?

6) Indien het antwoord op vraag [5] bevestigend luidt: tot welk bedrag mag een dergelijk weerstandsvermogen worden opgebouwd en hoe lang mag de periode zijn die door dat weerstandsvermogen wordt afgedekt?"

B. Zaak C-478/18

29. Tussen oktober 2016 en februari 2017 hebben de vier verzoeksters in het hoofdgeding, te weten Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn en Vitelco BV (hierna: „verzoeksters in het hoofdgeding"), van de Minister facturen ter dekking van de kosten van de bij hen verrichte keuringswerkzaamheden ontvangen, waarvan de bedragen variëren tussen 15 422,35 EUR en 49 628,22 EUR.

30. Nadat hun bezwaar tegen deze facturen was afgewezen, hebben verzoeksters in het hoofdgeding beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

31. De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat hij voornemens is de bestreden besluiten te vernietigen op gronden die naar zijn mening geen moeilijkheden bij de uitlegging van het Unierecht opleveren. Om dezelfde redenen als in zijn verwijzingsuitspraak in zaak C-477/18[7] acht hij het echter zinvol om het Hof een aantal andere aspecten van het geschil voor te leggen die gerede twijfel doen rijzen omtrent de uitlegging van artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004.

32. Volgens verzoeksters in het hoofdgeding volgt uit het arrest Kødbranchens Fællesråd[8] dat uitsluitend de (salaris)kosten van degenen die de controles daadwerkelijk uitvoeren, in aanmerking mogen worden genomen. De posten huisvesting, algemene materiële kosten, afschrijvingskosten, bureaukosten en overige kosten kunnen volgens hen niet worden beschouwd als kosten in de zin van bijlage VI, punten 1 en 2, bij verordening nr. 882/2004. Verzoeksters in het hoofdgeding merken met

7 Zie punt 22 van deze conclusie.

8 Arrest van 17 maart 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

name op dat het onduidelijk is waarnaar de post „keuringswerkzaamheden" verwijst. De Minister brengt hiertegen in dat bij de berekening van het bij deze post in rekening gebrachte kwartiertarief kosten zijn meegenomen voor technische administratie en planning, die zijn aan te merken als „salariskosten en overige kosten van personeel dat is betrokken bij de uitvoering van controles", omdat de keuringswerkzaamheden niet kunnen plaatsvinden zonder hun ondersteuning.

33. Verder stellen verzoeksters in het hoofdgeding voor om het Hof prejudiciële vragen te stellen, teneinde na te gaan of een aantal andere kosten die bij bepaalde posten in rekening worden gebracht, zoals de Dienst Uitvoering ICT, specifieke kosten (dienstkleding), reiskosten woon-werkverkeer, inhuur overig personeel en overige personeelskosten, kunnen worden aangemerkt als kosten die zijn gemaakt voor personen die daadwerkelijk bij de uitvoering van officiële controles zijn betrokken.

34. In die omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dienen de zinsneden ‚het personeel dat betrokken is bij de officiële controles' in punt 1 van bijlage VI bij [verordening nr. 882/2004] en ‚het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles' in punt 2 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 aldus te worden uitgelegd, dat de (salaris)kosten die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles, uitsluitend (salaris)kosten mogen zijn van officiële dierenartsen en officiële assistenten die de officiële keuringen verrichten, of kunnen daaronder ook (salaris)kosten van ander personeel in dienst van de [NVWA] of [KDS] worden geschaard?

2) Als het antwoord op vraag 1 luidt dat onder de zinsneden ‚het personeel dat betrokken is bij de officiële controles' in punt 1 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 en ‚het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles' in punt 2 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 ook (salaris)kosten van ander personeel in dienst van de NVWA of KDS kunnen worden geschaard, onder welke omstandigheden en binnen welke grenzen is dan nog sprake van een zodanige relatie tussen de gemaakte kosten voor dit andere personeel en de officiële controles dat de vergoeding van die (salaris)kosten kan worden gebaseerd op artikel 27, vierde lid, en bijlage VI, punten 1 en 2 van verordening nr. 882/2004?

3) Dient het bepaalde in artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2 van verordening nr. 882/2004 aldus te worden uitgelegd, dat artikel 27, vierde lid, [aanhef en onder a),] en bijlage VI, punten 1 en 2 voornoemd eraan in de weg staan dat bij slachthuizen vergoedingen voor officiële controles in rekening worden gebracht voor door die slachthuizen bij de bevoegde autoriteit aangevraagde maar niet feitelijk gewerkte kwartieren ten behoeve van officiële controles?"

C. Procedure bij het Hof

35. Bij beslissing van de president van het Hof van 27 augustus 2018 zijn de zaken C-477/18 en C-478/18 gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

36. In zaak C-477/18 zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Gosschalk, de Nederlandse, de Deense, de Hongaarse en de Zweedse regering alsook de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie. In zaak C-478/18 zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeksters in het hoofdgeding en de Commissie.

37. Ter gemeenschappelijke terechtzitting van 4 juli 2019 van de twee gevoegde zaken zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door Gosschalk, de Nederlandse en de Deense regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie.

III. Beoordeling

38. Om te beginnen merk ik op dat de verwijzende rechter eraan twijfelt of de administratieve praktijk van de NVWA met betrekking tot het in rekening brengen van de kosten die ten behoeve van officiële controles zijn gemaakt, verenigbaar is met verordening nr. 882/2004.. Deze twijfel heeft zowel betrekking op de afbakening van de kosten die bij de berekening van het gemiddelde tarief mogen worden meegenomen als op de inaanmerkingneming van de kosten die zijn verbonden met de door de slachthuizen voor de officiële controles aangevraagde kwartieren. Ik acht het nuttig om eerst kort in te gaan op de betrokken regelgeving.

39. Volgens artikel 1, onder a), ervan heeft verordening nr. 882/2004 met name tot doel om rechtstreekse of door het milieu veroorzaakte risico's voor mens en dier te voorkomen, weg te nemen of tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Zoals uitdrukkelijk vermeld in overweging 6 van deze verordening, wordt dit doel bereikt doordat de lidstaten de toepassing van de relevante wetgeving verzekeren en door middel van de organisatie van officiële controles toezien op de naleving ervan.

40. In verband daarmee voorziet verordening nr. 882/2004 in een financieringsstelsel voor officiële controles om te voorkomen dat er verschillen ontstaan die tot een verstoring van de mededinging tussen particuliere marktdeelnemers kunnen leiden. Ik wil echter benadrukken dat het hier slechts om een beperkte harmonisatie gaat, want alle bepalingen waarvan de verwijzende rechter om uitlegging verzoekt, te weten de artikelen 26 en 27 en bijlage VI, punten 1 en 2, van deze verordening, laten naar mijn mening een ruime beoordelingsmarge aan de lidstaten, die vrijelijk mogen beslissen over de financieringsbron van de officiële controles (algemene belastingen, vergoedingen of heffingen), de criteria ter berekening van de vergoedingen (werkelijke kosten van de bevoegde autoriteit, vaste tarieven of minimumprijzen) en de kosten die bij deze berekening in aanmerking worden genomen (waaronder de in bijlage VI opgesomde kosten). Deze beoordelingsmarge wordt, zoals ik hierna zal toelichten [9], begrensd door bepaalde criteria die in diezelfde bepalingen staan geformuleerd.

41. Volgens mij dient het Hof de vragen van de verwijzende rechter tegen deze achtergrond te beantwoorden.

A. Eerste en tweede vraag in de zaken C-477/18 en C-478/18

42. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de begrippen „personeel dat betrokken is bij de officiële controles" in punt 1 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 en „personeel dat betrokken is bij de uitvoering van [10] de officiële controles" in punt 2 van deze bijlage aldus moeten worden uitgelegd dat de (salaris)kosten die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles, uitsluitend bestaan uit de (salaris)kosten van officiële dierenartsen en officiële assistenten die de officiële keuringen concreet verrichten of dat zij ook de (salaris)kosten van ander personeel in dienst van de NVWA of KDS omvatten. Voor zover deze begrippen tevens doelen op de (salaris)kosten van dit andere personeel, wil de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in elk van de twee gevoegde zaken vernemen onder welke omstandigheden en binnen welke grenzen sprake is van een zodanige relatie tussen de officiële controles en de voor dit andere personeel gemaakte kosten – dat met hun werkzaamheden een bijdrage levert tot de uitvoering van de keuringswerkzaamheden in het kader van de officiële controles – dat deze kosten bij de slachthuizen in rekening mogen worden gebracht op grond van artikel 27, lid 4, en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004.

9 Zie punten 67 en 68 van deze conclusie.

10 [Voetnoot niet relevant voor de Nederlandse versie.]

1. Strekking van het begrip „personeel dat betrokken is bij de officiële controles”

43. Wat de eerste vraag betreft, wil ik op voorhand preciseren dat uit de verwijzingsuitspraken blijkt dat de verwijzende rechter met zijn verwijzing naar „ander personeel in dienst van de NVWA of KDS” doelt op administratief personeel en ondersteunend personeel, dat wil zeggen personeel wiens bijdrage het mogelijk maakt om het openbare stelsel van officiële controles in te voeren, te ondersteunen en in stand te houden. Deze eerste vraag gaat dus over het eventueel opnemen van de (salaris)kosten van deze categorieën personeel in de totale kosten die bij slachthuizen in rekening kunnen worden gebracht.

44. Ik wijs er echter op dat bijlage VI, punten 1 en 2, bij verordening nr. 882/2004 als zodanig geen enkele aanwijzing bevat aangaande de mate van betrokkenheid bij de officiële controles die vereist is om het personeel van de bevoegde autoriteiten te kunnen aanmerken als „personeel dat betrokken is bij de officiële controles” of als „personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles”.

45. Bij gebreke van een dergelijke precisering in deze bijlage moet de strekking van deze begrippen worden bepaald aan de hand van de traditionele uitleggingsmethoden van het Hof.

a) Letterlijke uitlegging

46. Het lijdt naar mijn mening geen twijfel dat een letterlijke uitlegging van voornoemde begrippen geen eenduidig antwoord op de onderhavige vraag kan bieden.

47. De taalversies van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 verschillen namelijk op significante wijze ten aanzien van de bewoordingen die worden gebezigd om voornoemde personeelscategorie te omschrijven, zoals het Hof reeds heeft opgemerkt in het arrest Kødbranchens Fællesråd [11]. Volgens punt 34 van dit arrest „zien de Duitse en de Franse taalversie van deze verordening (‚des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals’ respectievelijk ‚personnel chargé des contrôles officiels’) op het personeel dat controles *uitvoert*, terwijl in de Engelse taalversie (‚staff involved in the official controls’) en in de Italiaanse taalversie (‚personale partecipante ai controlli ufficiali’) uitdrukkingen worden gebezigd die mogelijkerwijs op een *ruimere* kring van personen betrekking hebben” [12]. De omstandigheid dat de Nederlandse taalversie, evenals de Engelse en de Italiaanse taalversie, doelt op het personeel dat betrokken is bij de officiële controles („het personeel dat betrokken is bij de officiële controles” in punt 1 en „het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles” in punt 2) is niet van belang.

48. Gelet op deze uiteenlopende taalversies moet de strekking van de betrokken begrippen worden bepaald aan de hand van een systematische, historische en teleologische benadering.

b) Systematische uitlegging

49. Wat betreft de context van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004, te weten het samenstel van voorschriften waarin deze verordening voorziet om de financiering van officiële veterinaire controles te regelen, voert een grondige analyse van het financieringsstelsel van deze controles mij tot de conclusie – ik zeg het nu maar alvast – dat de begrippen „personeel dat betrokken is bij de officiële controles” en

11 Arrest van 17 maart 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Cursivering van mij.

„personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles" aldus moeten worden uitgelegd dat zij ook ondersteunend en administratief personeel omvatten, dat de officiële dierenartsen en de officiële assistenten in staat stelt zich op hun keuringstaak stricto sensu te concentreren door hun de logistieke organisatie van de keuringswerkzaamheden uit handen te nemen.

50. Dienaangaande herinner ik om te beginnen eraan dat de „hoeksteen" van dit stelsel, namelijk artikel 26 van verordening nr. 882/2004, bepaalt dat „[de] lidstaten [...], op een wijze die zij passend achten, inclusief door algemene belastingen of door het vaststellen van vergoedingen of heffingen, [zorgen] voor voldoende financiële middelen voor het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles". Als de bij slachthuizen geïnde vergoedingen ervoor moeten zorgen dat over het *nodige* personeel en andere middelen voor de uitvoering van deze officiële controles wordt beschikt, zie ik niet in hoe zou kunnen worden gesteld dat de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de vaststelling van deze vergoedingen, omdat de officiële controles immers niet kunnen worden uitgevoerd zonder de bijdrage van deze twee personeelscategorieën bij de planning en de follow-up.

51. Deze uitlegging vindt naar mijn mening steun in de overwegingen van verordening nr. 882/2004. Ik acht het met name veelzeggend dat volgens overweging 32 „[voor] de *organisatie* van officiële controles [...] passende financiële middelen ter beschikking [moeten] worden gesteld"[13]. Indien de Uniewetgever heeft gepreciseerd dat het financieringsstelsel door de lidstaten moet worden gecreëerd om „de organisatie" en niet alleen „de uitvoering" van de officiële controles te verzekeren, betekent dit namelijk noodzakelijkerwijs dat deze financiering tot doel heeft om de lidstaten in staat te stellen een *integraal systeem* van officiële controles in te voeren dat méér omvat dan louter de concrete uitvoering van de controletaak. Hieruit vloeit logischerwijs voort dat deze financiering niet is beperkt tot de kosten die zijn verbonden aan het personeel dat de controles uitvoert, maar ook de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel kan omvatten.

52. In de tweede plaats merk ik op dat artikel 27 van verordening nr. 882/2004, waarvan bijlage VI de wijze van uitvoering preciseert, in lid 1 ervan bepaalt dat „[de] lidstaten [...] vergoedingen of heffingen [kunnen] innen ter dekking van de kosten *van* officiële controles"[14]. Mijns inziens kunnen de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel ook daaronder vallen. Zoals niet valt te ontkennen dat de kosten die zijn verbonden aan de werkzaamheden van een architect – zoals de planning, de organisatie of het toezicht – deel uitmaken van de kosten „van" de bouw van een gebouw, kan men namelijk evenmin beweren dat de kosten in verband met de werkzaamheden van administratief en ondersteunend personeel geen kosten „van" de uitvoering van officiële controles zijn.

53. Hoe dan ook kan elke resterende twijfel omtrent de juistheid van de voorgestelde uitlegging van de begrippen „personeel dat betrokken is bij de officiële controles en „personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles" in de punten 1 en 2 van bijlage VI worden weggenomen door een blik te werpen op de totstandkomingsgeschiedenis van verordening nr. 882/2004.

13 Cursivering van mij.

14 Cursivering van mij. [In de Franse taalversie is sprake van „coûts occasionnés par", wat in het Nederlands overeenkomt met „kosten die verbonden zijn aan".]

c) Historische uitlegging

54. Aldus moet worden onderzocht wat in de loop van de tijd de benadering van de Uniewetgever is geweest op het gebied van de financiering van officiële veterinaire controles. Een dergelijke analyse veronderstelt dat verordening nr. 882/2004 wordt bezien in het licht van de chronologische volgorde van de wetgevingshandelingen van de Unie waarin deze financiering is geregeld, dat wil zeggen vanaf richtlijn 85/73/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 96/43/EG (hierna: „richtlijn 85/73")[15], die vóór verordening nr. 882/2004 gold, tot verordening (EU) 2017/625[16] die, ofschoon reeds van kracht, op de in casu in geding zijnde perioden nog niet van toepassing is.

55. Met betrekking tot richtlijn 85/73 merk ik op dat in de artikelen 1 tot en met 3 ervan was bepaald dat de lidstaten een communautaire retributie dienden te heffen voor de kosten die *verbonden zijn* aan de keuringen en officiële controles. Ten aanzien van deze kosten bepaalde artikel 5, lid 1, op uitputtende wijze dat deze „de loonkosten en sociale premies voor de keuringsdienst" en „de administratiekosten in het kader van de uitvoering van de controles en keuringen, eventueel met inbegrip van de kosten voor de na- en bijscholing van de inspecteurs" omvatten, waarbij beide categorieën kosten moesten worden gemaakt „voor de uitvoering van de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde controles en keuringen". Met andere woorden, richtlijn 85/73 bepaalde uitdrukkelijk dat de lidstaten vergoedingen mochten heffen ter dekking van andere kosten dan uitsluitend de (salaris)kosten van het personeel dat de officiële controles concreet uitvoerde, dus met inbegrip van de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel.

56. Hetzelfde geldt voor verordening 2017/625. Dit volgt onmiskenbaar uit overweging 66 ervan, volgens welke „[d]e vergoedingen of heffingen [...] de kosten [moeten] dekken, de algemene kosten inbegrepen, die door de bevoegde autoriteiten zijn gemaakt om officiële controles uit te voeren, maar [...] niet hoger [mogen] zijn dan die kosten. De algemene kosten zouden ook kunnen zien op *de kosten ter ondersteuning van de organisatie die noodzakelijk is voor de planning en uitvoering van de officiële controles*"[17]. Het volgt eveneens uit artikel 81, onder a) tot en met g), van deze verordening, dat voorschrijft dat de vergoedingen of heffingen worden bepaald op basis van de volgende kosten, voor zover die voortkomen uit de betrokken officiële controles: „de salarissen en socialezekerheids-, pensioen- en verzekeringskosten van personeelsleden die bij de uitvoering van officiële controles betrokken zijn, *met inbegrip van ondersteunend en administratief personeel*" (a)[18], „de kosten van faciliteiten en uitrusting" (b), „de kosten van de opleiding" – met uitzondering van de opleiding die noodzakelijk is om de voor aanstelling door de bevoegde autoriteiten vereiste kwalificaties te verkrijgen (e) – en „de reiskosten [...], alsmede bijbehorende verblijfskosten" (f) van de onder a) bedoelde personeelsleden.

57. Wat de overgang van richtlijn 85/73 naar verordening nr. 882/2004 betreft, denk ik dan ook dat indien de Uniewetgever had willen afwijken van de in deze richtlijn gehanteerde ruime uitlegging van de voor vergoeding in aanmerking komende kosten, hij zulks uitdrukkelijk zou hebben gepreciseerd. In de voorbereidende werkzaamheden van verordening nr. 882/2004 is echter geen spoor terug te vinden van een dergelijke wil om de omvang te beperken van de kosten die de lidstaten met het oog op de financiering van officiële controles in aanmerking mogen nemen.

15 Richtlijn van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles zoals bedoeld in de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG en 91/496/EEG (PB 1985, L 32, blz. 14).

16 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles) (PB 2017, L 95, blz. 1).

17 Cursivering van mij.

18 Cursivering van mij.

58. Ook met betrekking tot de overgang van verordening nr. 882/2004 naar verordening 2017/625 ben ik de opvatting toegedaan dat, gesteld al dat bijlage VI, punten 1 en 2, bij verordening nr. 882/2004 de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel uitsluit van de door middel van vergoedingen door te berekenen kosten, de ruime definitie van deze kosten waarvoor in verordening 2017/625 is gekozen noodzakelijkerwijs getuigt van de wil van de Uniewetgever om de beweerdelijk restrictieve benadering in verordening nr. 882/2004 te verlaten. Daar staat tegenover dat de Commissie in haar voorstel [19] heeft verwezen naar een externe studie waarbij de toepassing van het bij verordening nr. 882/2004 ingestelde financieringsmechanisme is geëvalueerd en waaruit naar voren komt dat voornoemde kosten in bijlage VI bij deze verordening op zodanige wijze worden omschreven dat aan de bevoegde nationale autoriteiten te veel ruimte voor interpretatie wordt gelaten. [20] In het licht van de doelstellingen van verordening 2017/625 om de bestaande bepalingen te rationaliseren en te harmoniseren, voert die verwijzing mij tot de conclusie dat deze verordening geen radicaal andere benadering van de door te berekenen kosten nastreeft maar slechts de omschrijving daarvan beoogt te verduidelijken.

59. Concluderend ben ik van oordeel – ook al blijf ik het redactionele verschil tussen verordening nr. 882/2004 en de daaraan voorafgaande richtlijn enerzijds en de opvolger van die verordening anderzijds verbazingwekkend vinden – dat de consistente benadering waarvan de Uniewetgever blijk geeft in de opeenvolgende rechtshandelingen waarin hij de financiering van officiële controles heeft geregeld, op veelzeggende wijze lijkt te pleiten voor een ruime uitlegging van de kosten van de officiële controles die de bevoegde autoriteiten door middel van vergoedingen mogen doorberekenen. Ik acht het namelijk onjuist om verordening nr. 882/2004 zodanig uit te leggen dat deze autoriteiten op grond hiervan minder kosten mogen doorberekenen dan zij zowel krachtens de daaraan voorafgaande richtlijn als krachtens de verordening waarbij zij wordt ingetrokken, mochten en mogen doen. Nergens in verordening nr. 882/2004 staat immers uitdrukkelijk vermeld dat zij een meer restrictieve benadering van de voor vergoeding in aanmerking komende kosten hanteert dan richtlijn 85/73, terwijl verordening 2017/625 geen enkele aanwijzing bevat dat de wetgever heeft willen terugkeren naar een ruimere benadering, want uit de voorbereidende werkzaamheden van deze laatste verordening blijkt duidelijk dat zij slechts tot doel heeft om de strekking van de bepalingen inzake de financiering van officiële controles te verduidelijken, zoals ik hierboven heb toegelicht. [21]

60. Deze uitlegging vindt naar mijn mening ook steun in een teleologische lezing van bijlage VI, punten 1 en 2, bij verordening nr. 882/2004.

d) Teleologische uitlegging

61. In haar voorstel voor verordening nr. 882/2004 heeft de Commissie opgemerkt, dat het bij richtlijn 85/73 ingevoerde en op de inning van vergoedingen gebaseerde financieringsstelsel niet had kunnen voorkomen dat er verschillen tussen de lidstaten bleven bestaan die tot een verstoring van de mededinging konden leiden. Om aan deze situatie een einde te maken heeft zij voorgesteld om het thans in artikel 26 van deze verordening verankerde beginsel in te voeren dat de lidstaten moeten zorgen voor voldoende financiële middelen, zodat de bevoegde autoriteiten over het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles beschikken. [22]

19 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009 en 1107/2009, de verordeningen (EU) nr. 1151/2012 en [....]/2013, en de richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG en 2009/128/EG (verordening officiële controles) [COM(2013) 265 final, blz. 4].

20 Zie „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls" (Vergoedingen of heffingen die door de lidstaten worden geïnd om de kosten van officiële controles te dekken), Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, blz. 35.

21 Zie voetnoot nr. 19.

22 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake officiële controles van diervoeders en levensmiddelen [COM(2003) 52 definitief, blz. 43].

62. Indien de bevoegde autoriteiten door middel van de vergoedingen onvoldoende financiële middelen ontvingen om het *hele scala* aan kosten van de officiële controles, dus met inbegrip van de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel, te kunnen dekken, zouden de doelstellingen van verordening nr. 882/2004 – die erin bestaan om risico's voor mens en dier te voorkomen, weg te nemen of tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen – slechts kunnen worden verwezenlijkt door middel van een bijdrage uit de openbare financiën, hetgeen per definitie tot een verstoring van de mededingingsvoorwaarden leidt en daarmee zou indruisen tegen de doelstelling van harmonisatie die artikel 27 van deze verordening nastreeft.

63. Ik onderschrijf bovendien het argument van de Deense regering dat indien de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel niet geacht werden onder de categorie door te berekenen kosten te vallen, de bevoegde autoriteiten de werkzaamheden van organisatie en planning van de officiële controles naar alle waarschijnlijkheid zouden toevertrouwen aan de officiële dierenartsen en de officiële assistenten. Dit zou volgens mij in strijd zijn met het vereiste van doeltreffendheid van de controles, zoals dit lijkt voort te vloeien uit diverse bepalingen van verordening nr. 882/2004, zoals artikel 4, lid 2 [„De bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat: a) de doeltreffendheid en relevantie van de officiële controles [...] gegarandeerd is"], artikel 7, lid 1 [„[...] In het algemeen heeft het publiek toegang tot: a) informatie over de controleactiviteiten van de bevoegde autoriteiten en de doeltreffendheid daarvan [...]"], en artikel 8, lid 3 [„De bevoegde autoriteiten beschikken over procedures om a) de doeltreffendheid te toetsen van de officiële controles die zij uitvoeren [...]"].

64. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat de begrippen „personeel dat betrokken is bij de officiële controles" in punt 1 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 en „personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles" in punt 2 van deze bijlage in die zin moeten worden uitgelegd dat de salarissen en de kosten die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles, ook de salarissen van en de kosten voor administratief en ondersteunend personeel in dienst van de NVWA of KDS omvatten.

2. Voorwaarden waaronder de kosten voor administratief en ondersteunend personeel in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de vergoedingen

65. Thans moet de tweede prejudiciële vraag worden beantwoord, waarmee de verwijzende rechter het Hof verzoekt de voorwaarden vast te stellen waaronder de kosten voor administratief en ondersteunend personeel in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de aan slachthuizen op te leggen vergoedingen.

66. Ik merk in dit verband op dat wanneer de lidstaten besluiten om officiële controles te financieren door middel van vergoedingen, hun discretionaire bevoegdheid bij het bepalen van de kosten die bij de berekening van de hoogte van deze vergoedingen in aanmerking mogen worden genomen, wordt afgebakend als volgt.

67. Ten eerste vereist artikel 27, lid 1, van verordening nr. 882/2004, waarnaar lid 4 van dit artikel verwijst, dat er sprake is van een *causaal verband* tussen deze kosten en de officiële controles door te bepalen dat de vergoedingen slechts door de lidstaten mogen worden geïnd ter dekking van de kosten „van" officiële controles (hierna: „causaliteitscriterium").

68. Ten tweede bepaalt artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), van verordening nr. 882/2004, waarvan de verwijzende rechter het Hof om uitlegging verzoekt, zoals gezegd, dat deze vergoedingen niet hoger mogen zijn dan de door de bevoegde autoriteiten gemaakte kosten (hierna: „criterium van de maximumvergoeding").

69. Bij de beantwoording van de tweede vraag van de verwijzende rechter zou het Hof dus naar mijn mening enkel moeten concluderen tot een toepassing per geval van het causaliteitscriterium en het criterium van de maximumvergoeding, in relatie tot de in bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 opgesomde categorieën kosten.

70. Het is mij in dit verband niet ontgaan dat Gosschalk in haar schriftelijke opmerkingen heeft gesteld dat het Hof in het arrest Kødbranchens Fællesråd [23] de voor vergoeding in aanmerking komende kosten in *algemene zin* heeft afgebakend. Volgens haar kunnen uitsluitend de *directe* kosten, te weten de kosten die rechtstreeks verband houden met de officiële controles, door de bevoegde autoriteiten worden doorberekend aan de slachthuizen en dus niet de *indirecte* kosten.

71. Bij nadere beschouwing lijkt een dergelijke lezing van het betrokken arrest mij echter niet aannemelijk.

72. Het Hof moest in die zaak de vraag beantwoorden of de lidstaten krachtens artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met bijlage VI, punten 1 en 2, bij deze verordening, gerechtigd zijn om in het kader van de vaststelling van het bedrag van de vergoedingen voor officiële controles de kosten voor de salarissen en de opleiding van personen die de verplichte basisopleiding tot officiële assistent volgen, door te berekenen aan de slachthuizen. In zijn antwoord concludeerde het Hof dat „vergoedingen uitsluitend [mogen] worden geïnd ter dekking van de kosten die de lidstaten *daadwerkelijk moeten maken voor de uitvoering van controles* in levensmiddelenbedrijven" en dat deze dus „niet tot doel [hebben] de kosten van de initiële opleiding van bedoeld personeel af te wentelen op die bedrijven" [24].

73. Volgens mij heeft het Hof in dat arrest geen definitie gegeven van de categorieën kosten die de bevoegde autoriteiten aan de slachthuizen mogen doorberekenen, maar slechts verklaard dat een *specifieke* categorie, namelijk die van de kosten van de verplichte basisopleiding tot officiële assistent, niet mocht worden doorberekend. Dit lijkt mij gewoon een toepassing van het causaliteitscriterium van artikel 27, lid 1, van verordening nr. 882/2004, wat ertoe leidt dat kosten die de bevoegde autoriteit niet heeft moeten maken om een willekeurige daadwerkelijke officiële controle uit te voeren, buiten het kader van de door te berekenen kosten vallen. De personen die deze verplichte opleiding genoten, waren in casu namelijk nog niet gekwalificeerd en konden dus geen officiële controles uitvoeren noch bijstand verlenen bij de uitvoering van die controles.

74. In het licht van de voorgaande overwegingen stel ik het Hof voor om de tweede prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat de kosten voor administratief en ondersteunend personeel van een bevoegde autoriteit in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de krachtens artikel 27, lid 4, en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 aan slachthuizen op te leggen vergoedingen, op voorwaarde (1) dat zij daadwerkelijk voortvloeien uit de uitvoering van de officiële controles en (2) dat zij niet de kosten overschrijden die een dergelijke autoriteit in relatie tot de betrokken kostencategorieën, zoals opgesomd in voormelde bijlage, heeft gemaakt.

75. Niettemin acht ik een nadere precisering op zijn plaats, want ik besef heel goed dat de twijfel van de verwijzende rechter omtrent de afbakening van de door te berekenen kosten voortkomt uit de rechtsonzekerheid die is ontstaan doordat de toepassing van een zuiver causaliteitscriterium in de praktijk tot gevolg heeft dat de NVWA bij de slachthuizen kosten in rekening mag brengen die in een ver verwijderd verband staan met de uitvoering van de officiële controles. Dit leidt tot vele geschillen

23 Arrest van 17 maart 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Zie arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punt 39) (cursivering van mij).

bij deze rechter [25] als gevolg van het *vage karakter* van de in bijlage VI, punten 1 en 2, bij verordening nr. 882/2004 opgenomen categorieën kosten. Ik ben er echter van overtuigd dat deze rechtsonzekerheid grotendeels te wijten is aan een onjuiste uitlegging door de NVWA van het begrip „daarmee verband houdende kosten" in bijlage VI, punt 2, bij verordening nr. 882/2004.

76. Volgens de met het oog op de vaststelling van verordening 2017/625 uitgevoerde studie – zoals reeds vermeld in punt 58 van deze conclusie [26] – en de schriftelijke opmerkingen van de Deense regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk is het begrip „daarmee verband houdende kosten" namelijk door een groot aantal nationale bevoegde autoriteiten opgevat als een *vangnet* -begrip, waardoor zij, door middel van vergoedingen, een buitengewoon breed scala aan kosten op de slachthuizen hebben kunnen afwentelen, hetgeen in mijn ogen vooral elk nuttig effect lijkt te ontnemen aan de uitputtende lijst van voornoemde bijlage VI.

77. Hoe dan ook ben ik in het kader van een algemene uitlegging van bijlage VI, punt 2, bij verordening nr. 882/2004 van mening, dat het begrip „daarmee verband houdende kosten" geenszins doelt op een verband met *alle* andere in de bijlage vermelde kostencategorieën, maar *uitsluitend* betrekking heeft op de categorie „reiskosten".

78. De door mij aan het Hof voorgestelde uitlegging vindt ook steun in een historisch element. In haar voorstel voor verordening nr. 882/2004 heeft de Commissie namelijk opgemerkt dat het bij beschikking 98/728/EG van de Raad [27] ingevoerde stelsel van financiering van officiële controles, dat was gebaseerd op de inning van retributies voor het onderzoek van dossiers van gespecificeerde toevoegingsmiddelen en voor de erkenning van bepaalde bedrijven en tussenpersonen, goed had gefunctioneerd, in tegenstelling tot het stelsel dat in de veterinaire sector was gehanteerd. De Commissie heeft met name eraan herinnerd dat in bijlage B bij deze beschikking een uitputtende lijst van de bij de berekening van de retributies in aanmerking te nemen kosten was opgenomen. In deze lijst, die dus een belangrijke bron van inspiratie voor de redactie van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 lijkt te zijn geweest, wordt onder „Administratieve kosten", derde streepje, de categorie „reis- en aanverwante kosten" vermeld.

79. Op basis van deze uitlegging zou de – de facto onbegrensde –beoordelingsmarge van de lidstaten bij het bepalen van de aan de slachthuizen door te berekenen kosten aanzienlijk worden ingeperkt ten opzichte van de huidige praktijk van de bevoegde nationale autoriteiten, omdat aldus enkel de kosten die verband houden met de reiskosten, zoals bijvoorbeeld de kosten van reservering van treinreizen, hotelkamers en huurauto's, in aanmerking zouden mogen worden genomen bij de berekening van de vergoedingen. Naar mijn mening volstaat dit om een einde te kunnen maken aan de heersende rechtsonzekerheid die, zoals ik hiervoor heb opgemerkt, voor veel geschillen bij de verwijzende rechter heeft gezorgd.

B. Derde vraag, onder a), in zaak C-477/18 en derde vraag in zaak C-478/18

80. Met die vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat bij slachthuizen vergoedingen in rekening worden gebracht voor door die slachthuizen ten behoeve van officiële controles bij de bevoegde autoriteit aangevraagde, maar niet feitelijk gewerkte kwartieren.

25 Volgens de verwijzingsuitspraken zijn bij de verwijzende rechter momenteel 400 beroepen aanhangig tegen soortgelijke beslissingen op bezwaar van de Minister als de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde besluiten.

26 Zie „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls" (Vergoedingen of heffingen die door de lidstaten worden geïnd om de kosten van officiële controles te dekken), Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, blz. 35.

27 Beschikking van de Raad van 14 december 1998 betreffende een communautaire regeling inzake retributies in de sector diervoeding (PB 1998, L 346, blz. 51).

81. In dit verband roep ik eerst en vooral andermaal in herinnering dat artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), als beginsel formuleert dat de kosten die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van vergoedingen die ten behoeve van de uitvoering van officiële controles worden geïnd, daadwerkelijk door de bevoegde nationale autoriteiten moeten zijn gemaakt. Met andere woorden, kosten die niet *reëel* zijn mogen in geen geval bij de slachthuizen in rekening worden gebracht.

82. Hieruit volgt dat de vraag naar de verenigbaarheid met artikel 27, lid 4, van verordening nr. 882/2004 van het in rekening brengen van de kosten van de officiële controles aan de slachthuizen geen rechtsvraag is, maar in hoofdzaak afhangt van een feitelijke analyse en met name van het antwoord op de vraag of de bevoegde autoriteit in het concrete geval kosten heeft gemaakt door de enkele omstandigheid dat de slachthuizen kwartieren ten behoeve van officiële controles bij haar hebben aangevraagd, terwijl die kwartieren uiteindelijk niet zijn gewerkt.

83. In de schriftelijke procedure zijn hierover twee tegengestelde standpunten terug te vinden. Terwijl Gosschalk stelt dat de bedragen voor kwartieren ten behoeve van officiële controles die wel zijn aangevraagd maar niet zijn gewerkt, op grond van artikel 27, lid 4, van verordening nr. 882/2004 niet bij de slachthuizen in rekening mogen worden gebracht, omdat dit geen kosten zijn die de NVWA daadwerkelijk heeft gemaakt, stelt de Nederlandse regering zich op het tegengestelde standpunt, namelijk dat de NVWA dezelfde kosten draagt voor aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren als voor kwartieren die feitelijk zijn gewerkt.

84. Mijns inziens gaan beide stellingen voorbij aan het element dat de eventuele kosten van de bevoegde nationale autoriteiten genereert, namelijk het feit dat het personeel dat voor controledoeleinden is toegewezen aan het slachthuis dat te veel kwartieren heeft aangevraagd, niet opnieuw kan worden ingezet bij andere slachthuizen.

85. Aan de hand van twee verschillende scenario's, die de regering van het Verenigd Koninkrijk in haar schriftelijke opmerkingen in detail heeft beschreven, kan worden geïllustreerd hoe dit feitelijke element bepalend is voor het antwoord op de vraag of voornoemde autoriteiten daadwerkelijk kosten hebben gemaakt, die dus ten laste van de betrokken slachthuizen mogen worden gebracht. Indien een slachthuis een tijdvak van 2 uur en 45 minuten reserveert en daarvan slechts 2 uur en 30 minuten benut, omdat de uitvoering van de officiële controles feitelijk minder tijd in beslag heeft genomen, is het duidelijk dat de bevoegde autoriteit zijn personeel niet elders kan inzetten. Derhalve is het gerechtvaardigd dat de kosten in verband met de inzet van het personeel gedurende 2 uur en 45 minuten ten laste komen van het betrokken slachthuis, want zij zijn reeds door de bevoegde autoriteit gemaakt. Wanneer het slachthuis het aangevraagde laatste kwartier echter heeft geannuleerd, dient men zich ervan te vergewissen of de kosten in verband met dat kwartier reeds door de bevoegde nationale autoriteit zijn gemaakt. Ik onderschrijf het argument van de regering van het Verenigd Koninkrijk dat met het oog daarop moet worden nagegaan of het betrokken slachthuis de bevoegde nationale autoriteit *tijdig tevoren* heeft verwittigd, zodat zij in staat was haar personele middelen elders in te zetten. Indien dit het geval was, had het personeel elders kunnen worden ingezet en kan voor dit kwartier niets in rekening worden gebracht.

86. Ik realiseer mij dat in dit laatste geval een zuivere beoordeling van geval tot geval tot een groot aantal nieuwe geschillen kan leiden. Om die reden en om ervoor te zorgen dat slachthuizen over een eenvoudig te hanteren criterium kunnen beschikken, ben ik in navolging van de regering van het Verenigd Koninkrijk van mening dat de bevoegde nationale autoriteiten wellicht een *kennisgevingstermijn* kunnen vaststellen, zodat hun personeel van het ene slachthuis naar het andere slachthuis kan worden ingezet.

87. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de derde vraag, onder a), in zaak C-477/18 en de derde vraag in zaak C-478/18 aldus te beantwoorden dat artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat bij slachthuizen een bedrag in rekening wordt gebracht

ter vergoeding van kwartieren ten behoeve van officiële controles die deze slachthuizen bij de bevoegde nationale autoriteit hebben aangevraagd maar die niet feitelijk zijn gewerkt, wanneer deze autoriteit niet in staat is om het ter beschikking van het betrokken slachthuis gestelde personeel elders in te zetten.

C. Derde vraag, onder b), in zaak C-477/18

88. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het antwoord op de derde vraag, onder a), ook geldt wanneer de bevoegde autoriteit dierenartsen inleent die geen salaris ontvangen voor door het slachthuis aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren en het bedrag dat over het aangevraagde maar niet gewerkte aantal kwartieren aan het slachthuis in rekening wordt gebracht, ten goede komt aan de algemene kosten van overhead van de bevoegde autoriteit.

89. Om te beginnen wijs ik erop dat de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen de premisse weerspreekt die aan deze vraag ten grondslag ligt. Zij stelt namelijk dat zodra een dierenarts van de NVWA of een ingeleende officiële dierenarts is ingepland, deze een salaris ontvangt, onafhankelijk of de controle al dan niet wordt uitgevoerd. Hoe dan ook staat vast dat het Hof deze vraag zal moeten beantwoorden overeenkomstig de formulering van de verwijzende rechter, aangezien het vaste rechtspraak is dat de verwijzende rechter in het kader van de prejudiciële procedure bij uitsluiting bevoegd is de feiten van het bij hem aanhangige geding vast te stellen en te beoordelen. [28]

90. Derhalve moet de vraag worden onderzocht of het bedrag aan salaris dat ingeleende dierenartsen niet hebben ontvangen voor aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren bij slachthuizen in rekening mag worden gebracht ter dekking van de algemene kosten van de NVWA.

91. Naar mijn mening kan worden betwijfeld of een aldus samengestelde vergoeding verenigbaar is met artikel 27, lid 4, van verordening nr. 882/2004.

92. In de eerste plaats ben ik van mening dat het criterium dat de algemene kosten de daadwerkelijk door de NVWA gemaakte kosten moeten weerspiegelen, veronderstelt dat de besparingen die worden gerealiseerd doordat ingeleende dierenartsen minder salaris ontvangen omdat zij niet worden betaald voor door het slachthuis aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren, overeenkomen met een *gelijk* bedrag aan algemene kosten, wat ik in de praktijk waag te betwijfelen. In elk geval is het aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is.

93. In de tweede plaats stel ik vast dat uit het dossier niet blijkt dat de betrokken kosten onder een of meer van de categorieën als bedoeld in bijlage VI bij deze verordening vallen, waarnaar artikel 27, lid 4, van verordening nr. 882/2004 verwijst. De „algemene kosten" maken immers als zodanig geen deel uit van de in deze bijlage opgenomen uitputtende lijst van kostencategorieën die bij de berekening van de vergoedingen in aanmerking kunnen worden genomen, nu zij niet geacht kunnen worden onder het begrip „daarmee verband houdende kosten" te vallen. Men zal zich dus ervan dienen te vergewissen dat uitsluitend het gedeelte van de algemene kosten van de NVWA dat onder een of meer van voornoemde categorieën valt, in aanmerking is genomen bij de berekening van de aan slachthuizen opgelegde vergoedingen, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden beoordeeld.

94. Gelet op deze overwegingen stel ik het Hof voor om aan de verwijzende rechter te antwoorden dat het antwoord op de derde vraag, onder a), ook geldt in geval van door de bevoegde autoriteit ingeleende dierenartsen die geen salaris ontvangen voor kwartieren die het slachthuis wel bij de bevoegde autoriteit heeft aangevraagd maar waarin geen werkzaamheden zijn verricht, terwijl het over het aangevraagde maar niet gewerkte aantal kwartieren aan het slachthuis in rekening gebrachte bedrag ten goede komt aan algemene kosten van overhead van de bevoegde autoriteit, op voorwaarde dat deze

28 Zie arrest van 8 juni 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

algemene kosten onder een of meer van de in bijlage VI, punten 2 en 3, bij verordening nr. 882/2004 opgesomde categorieën vallen en dat het bedrag ervan overeenkomt met de besparingen die de bevoegde autoriteit heeft gerealiseerd doordat ingeleende dierenartsen minder salaris ontvangen omdat zij niet worden betaald voor door het slachthuis aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is.

D. Vierde vraag in zaak C-477/18

95. Met zijn vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 27, lid 4, onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat op slachthuizen hetzelfde gemiddelde tarief wordt toegepast voor werkzaamheden ten behoeve van officiële controles door dierenartsen in dienst van de NVWA en door ingeleende dierenartsen, die lager gesalarieerd zijn, zodat aan slachthuizen een hoger bedrag in rekening wordt gebracht dan aan de ingeleende dierenartsen wordt uitbetaald.

96. Ik moet bekennen dat het mij ook na aandachtige lezing van de inhoud van de verwijzingsuitspraak niet geheel duidelijk is welke vraag van uitlegging de verwijzende rechter hier precies aan het Hof wil voorleggen.

97. Om te beginnen merk ik op dat volgens het Nederlandse recht de tarieven jaarlijks moeten worden vastgesteld op basis van de gemiddelde kosten van de NVWA over de voorafgaande drie jaar, rekening houdend met de verwachte ontwikkeling van de kosten voor het komende jaar. Op deze grondslag wordt aan de slachthuizen een overeenkomstig bedrag in rekening gebracht voor de werkzaamheden die daar in het kader van de officiële controles zijn verricht.[29]

98. In die omstandigheden moge het duidelijk zijn dat het in dit tarief verwerkte gemiddelde van de salarissen van officiële dierenartsen en ingeleende dierenartsen bij sommige keuringswerkzaamheden hoger kan liggen dan de kosten die de NVWA daadwerkelijk heeft gemaakt. Het komt mij dan ook voor dat de verwijzende rechter met zijn vraag aan het Hof ofwel wenst te vernemen of (i) de NVWA krachtens verordening nr. 882/2004 gehouden is een vergoeding te hanteren die gebaseerd is op de *werkelijke kosten* van de uitvoering van de officiële controles in elk afzonderlijk slachthuis, dan wel of (ii) de mogelijkheid dat de NVWA over een specifiek jaar winst behaalt, al dan niet verenigbaar is met verordening nr. 882/2004.

99. Voor zover de verwijzende rechter – zoals de meeste deelnemers aan de procedure in hun schriftelijke opmerkingen veronderstellen – om verduidelijking van het eerste punt verzoekt, volsta ik met een verwijzing naar artikel 27, lid 4, onder b), van verordening nr. 882/2004, dat bepaalt dat de vergoedingen „op vaste bedragen [kunnen] worden vastgesteld op basis van de door de bevoegde autoriteiten gedurende een bepaalde periode gedragen kosten". Mijns inziens lijdt het geen twijfel dat een *vereiste* om de aan slachthuizen op te leggen vergoedingen te baseren op de werkelijke kosten van de in hun specifieke inrichtingen uitgevoerde officiële controles niet verenigbaar is met de *bevoegdheid* waarin deze bepaling voorziet.

100. Voor zover de vraag van de verwijzende rechter betrekking heeft op het tweede punt, merk ik op dat de bevoegde autoriteiten aan artikel 27, lid 4, onder b), van verordening nr. 882/2004 de bevoegdheid ontlenen om bij slachthuizen kosten in rekening te brengen die afhankelijk van het onderzochte jaar hoger of lager kunnen uitvallen dan de kosten die deze autoriteiten daadwerkelijk hebben gemaakt. De door Gosschalk in haar schriftelijke opmerkingen gelaakte omstandigheid[30] dat

29 Zoals de Minister in zaak C-477/18 heeft gesteld, vloeit de vaststelling van een gemiddeld tarief voort uit de noodzaak om een gelijke behandeling te verzekeren. Een dergelijk tarief kan immers voorkomen dat er verschillen in behandeling ontstaan naargelang de keuringen worden verricht door officiële dierenartsen dan wel door ingeleende dierenartsen.

30 Gosschalk betoogt namelijk, zonder dit nader te onderbouwen, dat de NVWA zodoende een winst van 8 500 000 EUR behaalt.

de bevoegde autoriteiten over een specifiek jaar winst behalen, is dan ook niet onverenigbaar met verordening nr. 882/2004, maar slechts een gevolg dat inherent is aan de hun toegekende bevoegdheid; het impliceert noodzakelijkerwijs dat in het daaropvolgende jaar een lagere vergoeding aan de slachthuizen zal worden opgelegd, althans voor zover de overige tariefelementen geen wijziging ondergaan.

101. Gelet op het voorgaande stel ik het Hof voor de vierde vraag aldus te beantwoorden dat artikel 27, lid 4, onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat op slachthuizen hetzelfde gemiddelde tarief wordt toegepast voor werkzaamheden ten behoeve van officiële controles door dierenartsen in dienst van de NVWA en door ingeleende dierenartsen, die lager gesalarieerd zijn, zodat aan slachthuizen een hoger bedrag in rekening wordt gebracht dan aan de ingeleende dierenartsen wordt uitbetaald, aangezien uit artikel 27, lid 4, onder b), van deze verordening volgt dat de bevoegde autoriteiten gerechtigd zijn om de vergoedingen op vaste bedragen vast te stellen.

E. Vijfde en zesde vraag in zaak C-477/18

102. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het bepaalde in artikel 26 en in artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 aldus dient te worden uitgelegd dat de vergoedingen voor officiële controles in slachthuizen mogen dienen ter opbouw van een weerstandsvermogen ten behoeve van een particuliere onderneming waarvan door de bevoegde autoriteit officiële assistenten worden ingeleend, welk weerstandsvermogen bij een crisis kan worden aangewend voor de betaling van de (salaris)kosten voor personeel dat na afloop van de crisis de officiële controles uitvoert of de uitvoering daarvan mogelijk maakt. Voor zover deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter met zijn zesde vraag in essentie te vernemen tot welk bedrag een dergelijk weerstandsvermogen mag worden opgebouwd en hoe lang de periode mag zijn die door dat weerstandsvermogen wordt afgedekt.

103. Om te beginnen herinner ik eraan dat het betrokken weerstandsvermogen ten behoeve van KDS wordt opgebouwd om te verzekeren dat bij onverwachte omstandigheden – zoals een epizoötie waarbij de slacht van dieren langdurig moet worden stilgelegd – de salarissen en de opleidingskosten van officiële assistenten [31] kunnen worden doorbetaald en geen personeel hoeft te worden ontslagen.

104. De stelling dat de opbouw van dit weerstandsvermogen ten behoeve van KDS in overeenstemming is met verordening nr. 882/2004 lijkt te zijn gebaseerd op artikel 4, lid 2, onder c), gelezen in samenhang met artikel 26 van deze verordening.

105. Wat de inhoud van deze bepalingen betreft, bepaalt artikel 4, lid 2, onder c), van verordening nr. 882/2004 dat de bevoegde autoriteiten ervoor moeten zorgen dat zij over voldoende personeel met passende kwalificaties en ervaring beschikken om de officiële controles en controletaken doelmatig en correct te kunnen uitvoeren, terwijl artikel 26 bepaalt – ik wijs er nogmaals op – dat de lidstaten daartoe voor voldoende financiële middelen dienen te zorgen.

106. Aangezien het betrokken weerstandsvermogen tot doel heeft om de nodige financiële middelen vrij te maken om de beschikbaarheid van voornoemd personeel te garanderen, zodat terstond na het einde van de crisissituatie weer controles kunnen worden uitgevoerd, zou men kunnen betogen dat verordening nr. 882/2004 zich niet tegen de opbouw ervan verzet.

107. Dit zou naar mijn mening echter een onjuiste gevolgtrekking zijn.

31 Zoals de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen erkent, doet dit probleem zich niet voor ten aanzien van de officiële dierenartsen, omdat deze in dergelijke omstandigheden worden belast met het ruimen van de door de epizoötie getroffen dieren.

108. Ik wil hiermee niet suggereren dat de lidstaten een dergelijk weerstandsvermogen niet mogen financieren in het kader van verordening nr. 882/2004. Integendeel zelfs, ik ben ervan overtuigd dat zij hiertoe bevoegd zijn. Maar zij mogen dit volgens mij niet doen *door middel van vergoedingen*.

109. Zoals ik immers herhaaldelijk in deze conclusie in herinnering heb geroepen, is de financiering door middel van vergoedingen (of heffingen) – anders dan de financiering door middel van algemene belastingen – onderworpen aan de voorwaarden van artikel 27, lid 1, en lid 4, aanhef en onder a), van verordening nr. 882/2004. Aan deze voorwaarden is in casu niet voldaan en wel om de volgende redenen.

110. In de eerste plaats moeten de bij de berekening van de vergoedingen in aanmerking te nemen kosten volgens artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), van verordening nr. 882/2004 zijn gedragen door „de bevoegde autoriteiten". In casu zouden de kosten in verband met de (salaris)kosten van de officiële assistenten in dienst van KDS gedurende de crisisperiode in voorkomend geval worden gedragen door deze particuliere onderneming en niet door de bevoegde nationale autoriteit, dat wil zeggen de NVWA. [32]

111. In de tweede plaats moeten deze kosten ingevolge dezelfde bepaling *daadwerkelijk* zijn gemaakt door de bevoegde autoriteit. In casu ben ik ervan overtuigd dat het *toekomstige en hypothetische* karakter van de gebeurtenis waarvan deze kosten afhangen, namelijk de uitbraak van een epizoötie, hieraan in de weg staat.

112. In de derde plaats lijkt de reële aard van de door de bevoegde autoriteit gemaakte kosten mij een noodzakelijke voorwaarde om van een causaal verband tussen deze kosten en de officiële controles te kunnen spreken, zoals artikel 27, lid 1, van verordening nr. 882/2004 vereist. Het toekomstige en hypothetische karakter van de uitbraak van een epizoötie sluit naar mijn mening uit dat hier sprake is van een dergelijk causaal verband.

113. Gelet op het voorgaande stel ik het Hof voor de vijfde prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat het bepaalde in artikel 26 en in artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 in die zin moet worden uitgelegd dat de vergoedingen voor officiële controles in slachthuizen niet mogen dienen ter opbouw van een weerstandsvermogen ten behoeve van een particuliere onderneming waarvan door de bevoegde autoriteit officiële assistenten worden ingeleend, welk weerstandsvermogen in geval van een epizoötie kan worden aangewend voor de betaling van de salarissen van en de kosten voor personeel dat na afloop van de crisis de officiële controles uitvoert of de uitvoering daarvan mogelijk maakt.

114. Gelet op het door mij aan het Hof voorgestelde antwoord op deze vraag, hoeft de zesde vraag niet te worden behandeld.

IV. Conclusie

115. In het licht van de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het College van Beroep voor het bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

„1) De begrippen ‚personeel dat betrokken is bij de officiële controles' in punt 1 van bijlage VI bij verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn, en ‚personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles' in punt 2 van deze bijlage moeten in die zin worden

32 Ik wijs erop dat het begrip „bevoegde autoriteit" in artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 wordt omschreven als „de centrale autoriteit van een lidstaat die bevoegd is officiële controles te organiseren, of elke andere autoriteit waaraan die bevoegdheid is gedelegeerd".

uitgelegd dat de salarissen en de kosten die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles, ook de salarissen van en de kosten voor administratief en ondersteunend personeel in dienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit of de besloten vennootschap Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector omvatten.

2) De kosten voor administratief en ondersteunend personeel van een bevoegde autoriteit mogen in aanmerking worden genomen bij de berekening van de krachtens artikel 27, lid 4, en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 aan slachthuizen op te leggen vergoedingen, op voorwaarde (1) dat zij daadwerkelijk voortvloeien uit de uitvoering van de officiële controles en (2) dat zij niet de kosten overschrijden die een dergelijke autoriteit in relatie tot de betrokken kostencategorieën, zoals opgesomd in voormelde bijlage, heeft gemaakt.

3) Artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 moeten in die zin worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat bij slachthuizen een bedrag in rekening wordt gebracht ter vergoeding van kwartieren ten behoeve van officiële controles die deze slachthuizen bij de bevoegde nationale autoriteit hebben aangevraagd maar die niet feitelijk zijn gewerkt, wanneer deze autoriteit niet in staat is om het ter beschikking van het betrokken slachthuis gestelde personeel elders in te zetten.

4) Het voorgaande antwoord geldt ook in geval van door de bevoegde autoriteit ingeleende dierenartsen die geen salaris ontvangen voor kwartieren die het slachthuis wel bij de bevoegde autoriteit heeft aangevraagd maar waarin geen werkzaamheden zijn verricht, terwijl het over het aangevraagde maar niet gewerkte aantal kwartieren aan het slachthuis in rekening gebrachte bedrag ten goede komt aan algemene kosten van overhead van de bevoegde autoriteit, op voorwaarde dat deze algemene kosten onder een of meer van de in bijlage VI, punten 2 en 3, bij verordening nr. 882/2004 opgesomde categorieën vallen en dat het bedrag ervan overeenkomt met de besparingen die de bevoegde autoriteit heeft gerealiseerd doordat ingeleende dierenartsen minder salaris ontvangen omdat zij niet worden betaald voor door het slachthuis aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is.

5) Artikel 27, lid 4, onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 moeten in die zin worden uitgelegd dat zij niet eraan in de weg staan dat op slachthuizen hetzelfde gemiddelde tarief wordt toegepast voor werkzaamheden ten behoeve van officiële controles door dierenartsen in dienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en door ingeleende dierenartsen, die lager gesalarieerd zijn, zodat aan slachthuizen een hoger bedrag in rekening wordt gebracht dan aan de ingeleende dierenartsen wordt uitbetaald, aangezien uit artikel 27, lid 4, onder b), van deze verordening volgt dat de bevoegde autoriteiten gerechtigd zijn om de vergoedingen op vaste bedragen vast te stellen.

6) Het bepaalde in artikel 26 en in artikel 27, lid 4, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 moet in die zin worden uitgelegd dat de vergoedingen voor officiële controles in slachthuizen niet mogen dienen ter opbouw van een weerstandsvermogen ten behoeve van een particuliere onderneming waarvan door de bevoegde autoriteit officiële assistenten worden ingeleend, welk weerstandsvermogen in geval van een epizoötie kan worden aangewend voor de betaling van de salarissen van en de kosten voor personeel dat na afloop van de crisis de officiële controles uitvoert of de uitvoering daarvan mogelijk maakt.”