Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Р. PIKAMÄE
представено на 18 септември 2019 година[1]

Съединени дела C-477/18 и C-478/18

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

(Преюдициално запитване, отправено от College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Регламент № 882/2004 — Официален контрол върху фуражите и храните — Финансиране — Такси, които могат да бъдат събирани от държавите членки за покриване на разходите, свързани с официалния контрол — Приложение VI — Понятие за персонал, който участва в официалния контрол — Понятие за свързани разходи — Член 27 — Разходи, направени за официалния контрол — Разходи, направени от компетентните органи — Заявени, но фактически неизползвани четвърт часове — Усреднени тарифи — Формирани от частно дружество резерви, които могат да се използват за покриването на разходи за обучение на фактически извършващия официалния контрол персонал в случай на епидемия при животните“

1. С преюдициалните запитвания, които са предмет на настоящото заключение, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия) повдига пред Съда въпроси по-специално относно тълкуването на член 27, параграфи 1 и 4 от Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните[2] точки 1 и 2 от приложение VI към него.

2. Като цяло Съдът е приканен да се произнесе по въпроса какви са условията и ограниченията, определени в Регламент № 882/2004, във връзка с възможността компетентните национални органи в областта на официалния ветеринарен контрол да налагат на кланиците, в които се осъществява този контрол, такси, предназначени да покриват направените във връзка с него разходи.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 ОВ L 165, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 58, стр. 216.

3. В този контекст Съдът ще трябва по-специално да установи дали компетентните национални органи имат право да начисляват на кланиците средствата за заплатите и разходите за персонала, различен от този, който конкретно извършва официалния контрол, за времето за контрол, което кланицата предварително е определила и заявила пред компетентния орган, но не е използвано фактически, както и за формирането на резерви от частно дружество, от което компетентният орган наема официални помощници за целите на този контрол.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент № 882/2004

4. Съображения 11—14 и 32 от Регламент № 882/2004 гласят:

„(11) Компетентните органи в областта на извършването на официален контрол следва да отговарят на няколко оперативни критерия, за да гарантират, че са безпристрастни и ефективни. Те трябва да разполагат с достатъчно на брой служители с подходяща квалификация и опит и да притежават необходимите съоръжения и оборудване за надлежното изпълнение на своите задължения.

(12) Официалният контрол следва да се извършва с помощта на подходящи техники, разработени за тази цел, които включват обичайни проверки по надзора и по-интензивен контрол, като например инспекции, проверки, одити, вземане на проби и изследване на пробите. Правилното прилагане на тези техники изисква съответстващо обучение на персонала, който извършва официалния контрол. Обучение е необходимо също и за да се гарантира, че компетентните органи вземат решения по един и същ начин, по-специално относно прилагането на принципите за анализ на риска и критичните контролни точки (HACCP).

(13) Официалният контрол следва да се извършва редовно и съразмерно с риска […].

(14) Официалният контрол следва да се извършва на базата на документирани процедури, за да се гарантира, че контролът се провежда по един и същ начин и качеството му винаги е високо.

[…]

(32) За организирането на официален контрол следва да се осигури наличие на необходимия финансов ресурс. Следователно компетентните органи на държавите членки трябва да могат да налагат такси, за да покрият направените разходи за официален контрол. В процеса на работа, компетентните органи на държавите членки следва да имат право да определят таксите под формата на фиксирани суми на база направени разходи и с оглед на конкретното състояние на предприятието. Когато на субектите се налагат такси, следва да се прилагат общи принципи. Затова е необходимо да се предвидят критерии за определяне нивото на таксите за инспекции. […]“.

5. Член 2, точка 1 от този регламент определя „официален контрол“ като „всяка форма на контрол, която се извършва от компетентния орган или от Общността за проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните, правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните“.

6. Член 3, параграф 1 от същия регламент, озаглавен „Общи задължения относно организирането на официален контрол“, по-специално предвижда:

„Държавите членки гарантират, че официалният контрол се извършва редовно, въз основа на риска и с необходимата честота, за да постигне целите на настоящия регламент […]“.

7. Член 4 от този регламент, озаглавен „Определяне на компетентните органи и оперативните критерии“, предвижда в параграф 2:

„Компетентните органи гарантират, че:

[…]

в) притежават или имат достъп до лаборатория с необходимия капацитет за изследвания и достатъчно на брой квалифициран и опитен персонал, за да извършват официален контрол и да изпълняват контролните си функции ефикасно и ефективно;

г) притежават подходящи и надлежно поддържани съоръжения и оборудване, за да осигурят ефикасно и ефективно извършване на официалния контрол;

[…]“.

8. Член 6 от Регламент № 882/2004 е посветен на „[п]ерсонал[а], който извършва официален контрол“ и гласи:

„Компетентният орган гарантира, че всички членове на персонала, който извършва официален контрол:

а) получават за своята сфера на компетентност подходящо обучение, което им дава възможност да изпълняват задълженията си компетентно и последователно да извършват официалния контрол. Това обучение обхваща в зависимост от случая областите, посочени в приложение II, глава I;

б) са информирани за новостите в своята сфера на компетентност и редовно получават допълнително обучение при необходимост;

в) имат нагласа за мултидисциплинарно сътрудничество“.

9. Дял II от този регламент, в който са посочени правилата за „Официален контрол от страна на държавите членки“, включва по-специално глава VI относно „Финансиране на официалния контрол“, която се състои от членове 26—29.

10. Съгласно член 26 от този регламент, озаглавен „Общи принципи“:

„Държавите членки гарантират, че разполагат с необходимите финансови ресурси за осигуряването на необходимия персонал и с други ресурси за официален контрол, събирани с помощта на средства, които се считат за най-подходящи, включително чрез общото данъчно облагане или чрез установяване на такси или налози“.

11. Член 27 от посочения регламент, озаглавен „Такси или налози“, предвижда:

„1. Държавите членки могат да събират такси или налози, за да покрият разходите, направени за официалния контрол.

[…]

4. Таксите, събирани за целите на официалния контрол в съответствие с параграф 1 или 2:

а) не могат да бъдат по-високи от разходите, направени от компетентните органи във връзка с точките, изброени в приложение VI; и

б) могат да бъдат определени като фиксирана сума на база направени разходи от компетентните органи за определен период от време или, в зависимост от случая, като суми, определени в приложение IV, раздел Б или приложение V, раздел Б.

[…]

10. Без да се засягат разходите, произтичащи от разноските, посочени в член 28, държавите членки не събират други такси, освен посочените в настоящия член, за прилагането на настоящия регламент.

[…]“.

12. Приложение VI от същия регламент, озаглавено „Критерии, които следва да се вземат предвид при изчисляването на таксите“, гласи:

„1. Заплатите на персонала, който участва в официалния контрол.

2. Разходите за персонала, който участва в официалния контрол, включително и за съоръжения, инструменти, оборудване, обучение, пътни и свързаните с тях разходи.

3. Разходите за лабораторен анализ и вземане на проби“.

2. Регламент (ЕО) № 854/2004

13. Член 2 от Регламент (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за определяне на специфичните правила за организирането на официален контрол върху продуктите от животински произход, предназначени за човешка консумация [3], озаглавен „Определения“, гласи:

„По смисъла на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

в) „компетентен орган“ е централен орган на държава членка, компетентен да извършва ветеринарни проверки или всеки орган, на който той е делегирал такава компетентност;

[…]

е) „официален ветеринарен лекар“ е ветеринарен лекар с необходимия ценз, в съответствие с настоящия регламент, за да действа в това си качество, който е назначен от компетентния орган;

[…]

3 ОВ L 139, 2004 г., стр. 206; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 132.

з) „официален помощник“ е лице, с необходимия ценз, в съответствие с настоящия регламент, за да действа в това си качество, което е назначено от компетентния орган и което работи под ръководството и на отговорност на официалния ветеринарен лекар;

[…]“.

Б. Нидерландското право

14. Наредба № 2164 на Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (министър на земеделието, околната среда и качеството на храните, наричан по-нататък „министърът“) от 4 май 2009 г. определя таксите, събирани за дейностите на Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (нидерландски орган по безопасност на храните и стоките, наричан по-нататък „NVWA“) и Algemene Inspectie (Обща инспекционна служба) (наричана по-нататък „Наредбата за тарифата на NVWA“). Тази наредба се прилага към делото в главното производство, в редакцията ѝ, която е била в сила от 3 април 2013 г. до 28 февруари 2014 г.

II. Фактите в основата на споровете, главните производства и преюдициалните въпроси

А. Дело C-477/18

15. Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (наричано по-нататък „Gosschalk“) стопанисва кланица, която преработва и продава свинско и говеждо месо. Във връзка с това то е обект на официален контрол, предназначен да гарантира, че спазва правната уредба в областта на фуражите и храните, както и в областта на здравето на животните и хуманното отношение към тях, уредени в Регламент № 882/2004 и в Наредбата за тарифата на NVWA.

16. Този контрол се извършва по-специално по време на инспекции ante mortem и post mortem, от една страна, от ветеринарни лекари и официални помощници, работещи за NVWA, който е определеният компетентен орган, и от друга страна, от външни официални помощници от частното дружество Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Инспекция за качеството в сектора на животновъдството, наричано по-нататък „KDS“).

17. За покриване на направените при тези инспекции разходи министерството събира от кланиците такси на основание член 27, параграф 4, буква а) и точки 1 и 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004, както и на Наредбата за тарифата на NVWA.

18. Процедурата за определяне на броя на официалните ветеринарни лекари и на официалните помощници за осъществяване на инспекциите, както и начинът, по който се събират разглежданите такси, могат да се обобщят, както е посочено по-долу. Кланицата подава до NVWA заявление, посочващо дейностите, които трябва да се извършат при инспекция, броя на официалните ветеринарни лекари и официалните помощници, които са необходими, както и нужното време за извършване на дейностите, измервано в четвърт часове.

19. След извършване на инспекционните дейности министърът издава на кланицата фактура за дължимите на това основание суми. За всеки официален ветеринарен лекар и за всеки официален помощник, извършващ инспекционни дейности, кланицата е длъжна да заплати основна фиксирана сума и сума за всеки четвърт час, отделен за посочените инспекционни дейности. Когато инспекционните дейности продължат повече от предвиденото време, кланицата трябва да заплати допълнителна сума за всеки допълнителен четвърт час. Обратно на това, ако инспекционните дейности продължат по-малко от предвиденото време, кланицата все пак трябва да заплати сума, съответстваща на заявените, но неизползвани четвърт часове.

20. В делото по главното производство Gosschalk получава различни фактури, в които му се начисляват такси, предназначени да покрият разходите за инспекционните дейности, извършени в обектите му от NVWA и KDS между 2013 г. и 2016 г. Тъй като счита, че условията за събиране на тези такси са в противоречие с решение Kødbranchens Fællesråd[4], Gosschalk подава жалби по административен ред до министъра, а след отхвърлянето на последните сезира College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област).

21. Запитващата юрисдикция счита, че има основание да отмени посочените решения, по-специално поради непълнота на мотивите.

22. При все това, доколкото, от една страна, министърът следва да се съобрази с последиците от отмяната на решенията му, и от друга страна, доколкото понастоящем пред запитващата юрисдикция има повече от 400 висящи дела по жалби, тя счита, че е в интерес на разумно и ефикасно уреждане на тези спорове да сезира Съда с някои преюдициални въпроси, още повече че страните спорят относно тълкуването на член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и на точки 1 и 2 от приложение VI към него.

23. Различията се отнасят, на първо място, до определянето на границите на понятието „персонал, който участва в официалния контрол“. Най-напред запитващата юрисдикция отбелязва, че Регламент № 882/2004 не очертава границите на това понятие, което се съдържа в точки 1 и 2 от приложение VI към него. Обратно на това, което твърди Gosschalk, тя счита, че от решение Kødbranchens Fællesråd[5] не може да се направи извод, че единствено официалните ветеринарни лекари и официалните помощници, които действително осъществяват контрола, попадат в обхвата на това понятие. При все това тя се съмнява и в по-широкото тълкуване, застъпено от министъра, а именно че административният персонал и помощният персонал също могат да спадат към персонала, посочен в приложение VI, в резултат на което от кланиците може да се изисква да покрият средствата за заплатите и разходите за този персонал.

24. На второ място, страните в главното производство изразяват различни становища и по отношение на начина, по който следва да се третират четвърт часовете, които са били заявени от кланиците, но не са били използвани. Докато Gosschalk счита, че свързаните с тях разходи не трябва да бъдат за сметка на кланиците, поради факта че те не са били действително използвани, министърът възразява, че именно кланицата отговаря за точното определяне на броя четвърт часовете, заявени като необходими за инспекционните дейности, и че се прави строго планиране на служителите на NVWA.

25. На трето място, несъгласието между страните в главното производство се отнася до тълкуването на тарифите относно външните ветеринарни лекари. В това отношение Gosschalk отбелязва, че NVWA използва официални ветеринарни лекари, предоставени на разположение от агенциите за временна заетост за извършването на инспекционни дейности, и им изплаща възнаграждения, които са значително по-ниски от фактурираните на кланиците, което му позволява да реализира близо 8 500 000 EUR печалба. Освен това, когато отработените четвърт часове са по-малко от заявените, на външните официални помощници, наети от KDS и от агенциите за временна заетост, се изплащат само действително отработените четвърт часове, въпреки че на кланицата се начислява и сумата, съответстваща на заявените, но неизползвани четвърт часове. Министърът възразява, че тази практика е обоснована от изискването да се поддържат еднакви тарифи за всички страни. Освен това според министъра реализираният излишък се използва за покриване на общите разходи на NVWA.

4 Решение от 17 март 2016 г. (C-112/15, EU:C:2016:185).

5 Решение от 17 март 2016 г. (C-112/15, EU:C:2016:185).

26. На четвърто място, Gosschalk отбелязва, че тарифите включват и перо, служещо за формирането на резерви от KDS, за да осигури покритие на евентуални бъдещи разходи, например в случай на бедствия. При това положение резервите нямали пряка връзка с конкретно извършваните инспекционни дейности, следователно направените за тази цел разходи не можели да се считат за свързани с персонала, който действително участва в инспекционните дейности. Според министъра причината, поради която се формират резервите, е да се гарантира, че при непредвидени обстоятелства, като епидемия, обосноваващи спиране на клането на животни за дълъг период от време, могат да продължат да се плащат заплатите и разходите за персонала, както и разходите за обучение, без да се налага освобождаване на персонал, така че инспекциите да могат продължат незабавно, след като подобна криза премине. При това положение резервите позволявали да се съберат необходимите суми за покриване на действително направените разходи за извършване на официалния контрол [6].

27. Освен това запитващата юрисдикция припомня, че в решение, прието на 14 октомври 2010 г., тя вече е постановила, че тези резерви са в съответствие с член 27 от Регламент № 882/2004. Въпреки това тя иска да установи кои са критериите, които позволяват да се определи горната граница на резервите, както и какво е значението, което следва да се придаде на обстоятелството, че тези резерви се формират от частно дружество (KDS), от което NVWA наема официални помощници, като се предполага, че отпадането на даден източник на приходи само по себе си се счита за част от общия риск за дадено предприятие. Съвкупността от тези обстоятелства подтиква запитващата юрисдикция да се усъмни в правилността на решението си от 14 октомври 2010 г.

28. При тези обстоятелства College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли изразът „персонала, който участва в официалния контрол“ в точка 1 от приложение VI към [Регламент № 882/2004] и изразът „персонала, който участва в [извършването на] официалния контрол“ в точка 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004 да се тълкуват в смисъл, че разходите (за заплати), които могат да се вземат предвид при изчисляването на таксите за официален контрол, се състоят само от разходите (за заплати) за официалните ветеринарни лекари и официалните помощници, които извършват официалния контрол, или е допустимо те да включват и разходите (за заплати) за друг персонал на [NVWA] или на [KDS]?

2) Ако отговорът на първия въпрос е, че изразът „персонала, който участва в официалния контрол“ в точка 1 от приложение VI към Регламент № 882/2004 и изразът „персонала, който участва в [извършването на] официалния контрол“ в точка 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004 се отнасят и до разходите (за заплати) за друг персонал на NVWA или на KDS, при какви обстоятелства и в какви граници все още е налице дотолкова тясна връзка между разходите за този друг персонал и официалния контрол, че за тези разходи (за заплати) да може да се събират такси на основание член 27, параграф 4 от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него?

3) а) Трябва ли разпоредбите на член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него да се тълкуват в смисъл, че член 27, параграф 4 и точки 1 и 2 от приложение VI не допускат на кланиците да се начисляват такси за официален контрол за заявени от тях пред компетентния орган, но фактически неизползвани за официалния контрол четвърт часове?

6 От акта за преюдициално запитване следва, че тези резерви възлизат на половината от средния оборот на KDS за последните две години, към които се добавя сумата от 500 000 EUR.

3) б) Релевантен ли отговорът на трети въпрос, буква а) и когато компетентният орган наема външни официални ветеринарни лекари, които не получават възнаграждение за четвърт часовете, заявени от кланичното предприятие пред компетентния орган, но фактически неизползвани за свързани с официалния контрол дейности, при което начислените на кланичното предприятие суми за заявените, но неизползвани четвърт часове служат за покриване на общите административни разходи на компетентния орган?

4) Трябва ли разпоредбите на член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него да се тълкуват в смисъл, че член 27, параграф 4 не допуска да се прилага усреднена тарифа за свързаните с официалния контрол дейности на ветеринарните лекари — служители на NVWA, и на външните ветеринарни лекари (на които се плаща по-малко), така че на кланиците да се начисляват такси по по-висока тарифа от тази, по която се плаща на външните ветеринарни лекари?

5) Трябва ли разпоредбите на член 26 и член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него да се тълкуват в смисъл, че при изчисляването на таксите за официален контрол може да се вземат предвид разходи, направени за формирането на резерви в частно дружество (KDS), от което компетентният орган наема външни официални помощници, като резервите могат да се използват в кризисни случаи за покриването на разходи за заплати и обучение за фактически извършващия официалния контрол персонал, както и за персонала, осигуряващ възможност за извършването на официалния контрол?

6. При утвърдителен отговор на [петия] въпрос: до какъв размер може да се формират такива резерви и колко дълъг период може да покриват?“.

Б. Дело C-478/18

29. С фактури, издадени между октомври 2016 г. и февруари 2017 г., министърът иска от четиримата жалбоподатели в главното производство, а именно Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV и Vitelco BV (наричани по-нататък „жалбоподателите в главното производство“), да заплатят суми в размер от 15 422,35 EUR до 49 628,22 EUR, предназначени да покрият разходите, свързани с инспекционните дейности, на които те са били обект.

30. След отхвърлянето на подадените по административен ред жалби срещу издадените им фактури, жалбоподателите в главното производство сезират College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област).

31. На първо място запитващата юрисдикция посочва, че възнамерява да отмени обжалваните решения по съображения, които според нея не пораждат трудности при тълкуването на правото на Съюза. По същите причини като изложените в акта за преюдициално запитване по дело C-477/18[7] тя счита, че е уместно да се отправи запитване до Съда по отношение на други аспекти на спора, които от своя страна повдигат основателни съмнения относно тълкуването на член 27, параграф 4, буква а) и на точки 1 и 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004.

32. Като твърдят, че съгласно решение Kødbranchens Fællesråd[8] могат да се вземат предвид само заплатите и разходите за лицата, които действително осъществяват контрол, жалбоподателите в главното производство поддържат, че определени разходи, каквито са разходите за помещения, общите материални разходи, амортизационните разходи, административните разходи и някои други разходи, не могат да се считат за разходи по смисъла на точки 1 и 2 от приложение VI

7 Вж. точка 22 от настоящото заключение.

8 Решение от 17 март 2016 г. (C-112/15, EU:C:2016:185).

към Регламент № 882/2004. Жалбоподателите в главното производство по-специално посочват, че не става ясно с какво е свързано перото „инспекционни дейности“. В това отношение министърът възразява, че изчисляването на часовата ставка, взета предвид в това счетоводно перо, включва разходи за техническо администриране и за планиране, които трябва да се квалифицират като „заплати и други разходи за персонала, който участва в официалния контрол“, тъй като инспекционните дейности не могат да се извършват без тях.

33. Освен това жалбоподателите в главното производство предлагат да се отправи преюдициално запитване до Съда, за да се провери дали други разходи, свързани с определени пера, като например услугата за въвеждане на информационните и комуникационните технологии, специфични разходи (работно облекло), пътните разходи до работното място, разходите за персонала на подизпълнители и други разходи за персонал, могат да се считат за направени по отношение на лица, които действително участват в извършването на официалния контрол.

34. При тези обстоятелства College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли изразът „персонала, който участва в официалния контрол“ в точка 1 от приложение VI към [Регламент № 882/2004] и изразът „персонала, който участва в [извършването на] официалния контрол“ в точка 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004 да се тълкуват в смисъл, че разходите (за заплати), които могат да се вземат предвид при изчисляването на таксите за официален контрол, се състоят само от разходите (за заплати) за официалните ветеринарни лекари и официалните помощници, които извършват официалния контрол, или е допустимо те да включват и разходите (за заплати) за друг персонал на [NVWA] или на частното дружество [KDS]?

2) Ако отговорът на първия въпрос е, че изразът „персонала, който участва в официалния контрол“ в точка 1 от приложение VI към Регламент № 882/2004 и изразът „персонала, който участва в [извършването на] официалния контрол“ в точка 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004 се отнасят и до разходите (за заплати) за друг персонал на NVWA или на KDS, при какви обстоятелства и в какви граници все още е налице дотолкова тясна връзка между разходите за този друг персонал и официалния контрол, че за тези разходи (за заплати) да може да се събират такси на основание член 27, параграф 4 от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него?

3) Трябва ли разпоредбите на член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него да се тълкуват в смисъл, че член 27, параграф 4 и точки 1 и 2 от приложение VI не допускат на кланиците да се начисляват такси за официален контрол за заявени от тях пред компетентния орган, но фактически неизползвани за официалния контрол четвърт часове?“.

B. Производството пред Съда

35. С определение на председателя на Съда от 27 август 2018 г. дела C-477/18 и C-478/18 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

36. Писмени становища по дело C-477/18 представят Gosschalk, нидерландското, датското, унгарското и шведското правителство, правителството на Обединеното кралство и Европейската комисия, а по дело C-478/18 — жалбоподателите в главното производство и Комисията.

37. На проведеното на 4 юли 2019 г. общо съдебно заседание по двете понастоящем съединени дела устни становища излагат Gosschalk, нидерландското и датското правителство и правителството на Обединеното кралство, както и Комисията.

III. Анализ

38. В самото начало следва да се отбележи, че съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят до съответствието с Регламент № 882/2004 на административната практика на NVWA във връзка с начисляването на направените разходите за целите на официалния контрол и се отнасят както до обхвата на разходите, включени при изчисляването на усреднената тарифна ставка, така и до отчитането на разходите, свързани със запазените от кланиците четвърт часове за официален контрол. Според мен е полезно да се изложат няколко кратки съображения по разглежданата правна уредба.

39. Съгласно член 1, буква а) от Регламент № 882/2004 последният има за цел по-специално да предотврати или премахне рисковете, които биха могли да настъпят, или пряко, или чрез заобикалящата ги среда, за здравето на хората и животните или да намали тези рискове до приемливо ниво. Както се посочва изрично в съображение 6 от разглеждания регламент, тази цел се постига, като държавите членки осигуряват прилагането на относимото законодателство и проверяват спазването му чрез организирането на официалния контрол.

40. В този контекст с Регламент № 882/2004 се създава система за финансиране на официалния контрол, с цел да се избегнат различия, които могат да доведат до нарушаване на конкуренцията между частните оператори, но следва да се подчертае, че се извършва само ограничена хармонизация. Всъщност всички разпоредби, които запитващата юрисдикция иска да бъдат изтълкувани, а именно членове 26 и 27 от посочения регламент, както и точки 1 и 2 от приложение VI към него, според мен дават широка свобода на преценка на държавите членки, които остават свободни да изберат източника на финансиране на официалния контрол (общо данъчно облагане, такси или налози), критериите за изчисляване на таксите (направените от компетентния орган действителни разходи, фиксирана сума или минимални цени) и разходите, които се вземат предвид при изчисляването на таксите (сред посочените в приложение VI), като съгласно изложеното по-долу[9] тази свобода на преценка е ограничена от някои критерии, установени в същите тези разпоредби.

41. От изложеното дотук според мен следва, че Съдът е компетентен да отговори на въпросите на запитващата юрисдикция.

A. По първия и втория въпрос по дела C-477/18 и C-478/18

42. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали изразът „персонал, който участва в официалния контрол“, съдържащ се в точка 1 от приложение VI към Регламент № 882/2004, и изразът „персонал, който участва в [извършването на[10]] официалния контрол“, съдържащ се в точка 2 от това приложение, трябва да се тълкуват в смисъл, че заплатите и разходите, които могат да се вземат предвид при изчисляването на таксите за официален контрол, включват само заплатите и разходите за официалните ветеринарни лекари и официалните помощници, които конкретно изпълняват официалните инспекции, или включват също така и заплатите и разходите за друг персонал на NVWA или на KDS. В случай че се приеме, че тези изрази обхващат и заплатите и разходите за този друг персонал, с втория

9 Вж. точки 67 и 68 от настоящото заключение.

10 Формулировката в квадратни скоби има за цел да отрази използването на две различни формулировки в текста на нидерландски на точки 1 и 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004.

си въпрос по всяко от двете съединени дела запитващата юрисдикция иска по същество да се установи при какви обстоятелства и в какви граници съществуващата връзка между официалния контрол и разходите за посочения персонал — чиято дейност допринася за извършването на инспекциите на официалния контрол — може да се разглежда като даваща възможност тези разходи да бъдат начислявани за сметка на кланиците на основание член 27, параграф 4 от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него.

1. Относно обхвата на израза „персонал, който участва в официалния контрол“

43. Що се отнася до първия въпрос, в самото начало уточнявам, че от актовете за преюдициално запитване е видно, че според запитващата юрисдикция позоваването на „друг персонал на NVWA или на KDS“, се разбира от нея в смисъл, че става въпрос за административния и помощния персонал, а именно за персонала, чийто принос позволява да се изгради, поддържа и запази в сила публичната система за официален контрол. Следователно предмет на този първи въпрос е евентуалното включване на заплатите и на разходите за тези категории персонал сред разходите, които могат да бъдат начислявани на кланиците.

44. При това положение бих искал да отбележа, че точки 1 и 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004 сами по себе си не съдържат никакво указание до каква степен персоналът на компетентните органи трябва да е включен в официалния контрол, за да може да се квалифицира като „персонал, който участва в официалния контрол“ или „персонал, който участва в извършването на официалния контрол“.

45. При липсата на подобно уточнение в приложението обхватът на тези изрази следва да се определи, като се приложат традиционните методи за тълкуване на Съда.

а) Езиково тълкуване

46. Според мен няма никакво съмнение, че езиковото тълкуване на посочените изрази не може да предложи еднозначен отговор на настоящия въпрос.

47. Всъщност текстовете на различните езици на приложение VI към Регламент № 882/2004 показват съществени разлики, що се отнася до термините, използвани за определяне на посочената категория служители, както Съдът вече е отбелязал в решение Kødbranchens Fællesråd[11]. По-специално, съгласно параграф 34 от въпросното решение „текстът на немски език на посочения регламент („des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals“) и на френски език („personnel chargé des contrôles officiels“) се отнасят до персонала, *извършващ* проверките, а текстът на английски език („staff involved in the official controls“) и на италиански език („personale partecipante ai controlli ufficiali“) използват термини, които биха моли да се отнасят до *по-широк* кръг лица[12]“. Без значение е обстоятелството, че текстът на нидерландски език, подобно на текстовете на английски и италиански език, изглежда, се отнася до персонала, който участва в извършването на официалния контрол („het personneel dat betrokken is bij de officiële controles“ в точка 1, както и „het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles“ в точка 2).

48. Предвид това несъответствие между текстовете на различните езици обхватът на разглежданите изрази следва да се определи посредством систематичен, исторически и телеологичен подход.

11 Решение от 17 март 2016 г. (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Курсивът е мой.

б) Систематично тълкуване

49. Що се отнася до контекста, в който се вписва приложение VI към Регламент № 882/2004, а именно системата от норми, установена с този регламент с цел финансирането на официалния ветеринарен контрол, задълбоченият анализ на системата за финансиране на този контрол води до заключението, че изразите „персонал, който участва в официалния контрол“ и „персонал, който участва в извършването на официалния контрол“, би трябвало да се тълкуват в смисъл, че обхващат помощния персонал и административния персонал, който, след като освобождава официалните ветеринарни лекари и официалните помощници от логистичната работа по инспекциите, им дава възможност да се съсредоточат върху задачата си да извършват проверки в тесен смисъл.

50. В това отношение следва да се припомни, на първо място, че „крайъгълният камък“ на тази система, а именно член 26 от Регламент № 882/2004, гласи, че „[д]ържавите членки гарантират, че разполагат с необходимите финансови ресурси за осигуряването на необходимия персонал и с други ресурси за официален контрол, събирани с помощта на средства, които се считат за най-подходящи, включително чрез общото данъчно облагане или чрез установяване на такси или налози“. При все това, след като събираните от кланиците такси трябва да позволяват осигуряването на персонал и други ресурси, *необходими* за осъществяването на този официален контрол, не виждам как би могло да се приеме, че заплатите и разходите за административния и помощния персонал не могат да се вземат предвид при определянето на тези такси, при положение че официалният контрол не би могъл да се извърши без приноса на тези две категории персонал, както при планирането, така и при проследяването на контрола.

51. Това тълкуване според мен се подкрепя от тълкуването на съображенията на Регламент № 882/2004. В частност считам, че това става ясно от съображение 32, което гласи, че „[з]а *организирането* на официален контрол следва да се осигури наличие на необходимия финансов ресурс [13]“. Всъщност, след като законодателят на Съюза уточнява, че системата за финансиране трябва да бъде въведена от държавите членки, за се осигури „организирането“, а не само „извършването“ на официалния контрол, това непременно означава, че финансирането има за цел да позволи на държавите членки да въведат *цялостна система* за официален контрол, която не се свежда само до конкретното изпълнение на задачата за контрол. От това логично следва, че вместо да се ограничи до разходите, свързани с участието на персонала, на който е възложено такова изпълнение, посоченото финансиране може също да обхваща и заплатите и разходите за административния и помощния персонал.

52. На второ място, отбелязвам, че член 27 от Регламент № 882/2004, приложение VI към който уточнява някои правила за прилагане, предвижда в параграф 1, че „[д]ържавите членки могат да събират такси или налози, за да покрият разходите, *направени* за официалния контрол [14]“. Заплатите и разходите за административния и помощния персонал според мен могат обаче да попаднат в обхвата на посочените разходи. Всъщност, така както не би могло да се отрече, че разходите, свързани с дейностите на един архитект, като планирането, организацията или управлението, са „направени“ за построяването на сграда, не виждам как би могло да се твърди, че разходите, свързани с дейностите на административния и помощния персонал, не са „направени“ за осъществяването на официалния контрол.

53. Във всеки случай историческият преглед на Регламент № 882/2004 според мен позволява да се разсее всяко останало съмнение в правилността на предложеното тълкуване на изразите „персонал, който участва в официалния контрол“ и „персонал, който участва извършването на официалния контрол“, съдържащи се в точки 1 и 2 от приложение VI.

13 Курсивът е мой.

14 Курсивът е мой.

в) Историческо тълкуване

54. Ето защо следва да се разгледа подходът, възприет от законодателя на Съюза през годините в областта на финансирането на официалния ветеринарен контрол. Този анализ предполага разглеждането на Регламент № 882/2004 като част от хронологичната последователност на законодателните актове на Съюза, уреждащи посоченото финансиране, т.е. между Директива 85/73/ЕИО, изменена с Директива 96/43/ЕО (наричана по-нататък „Директива 85/73“)[15], която е била в сила преди Регламент № 882/2004, и Регламент (ЕС) 2017/625[16], който вече е в сила, но не се е прилагал през посочените в настоящите дела периоди.

55. Що се отнася до Директива 85/73, следва да се посочи, че в членове 1—3 от нея се предвижда, че държавите членки са длъжни да събират такса на Общността, която покрива разходите, *извършени* при инспекциите и проверките. По отношение на тези разходи член 5, параграф 1 от посочената директива уточнява изчерпателно, че те включват „разходи за заплати и социално осигуряване, свързани с инспекционната служба“, и „административни разходи, извършени при провеждането на инспекциите и проверките, които може да включват разходи за вътрешно обучение на инспекторите“, като двете категории разходи трябва да бъдат направени „за проверките и инспекциите, посочени в членове 1, 2 и 3“. С други думи, Директива 85/73 предвижда изрично, че на държавите членки се позволява да прилагат такси за покриване на разходи, различни от заплатите и разходите за персонала, изпълняващ конкретно официалния контрол, което включва и заплатите и разходите за административния и помощния персонал.

56. Същото се отнася и за Регламент 2017/625. Това следва особено ясно от текста на съображение 66 от него: „[т]аксите или налозите следва да покриват, но да не надхвърлят, разходите, включително режийните разходи, възникващи за компетентните органи при извършването на официалния контрол. Режийните разходи може да включват *разходите за подкрепа и организация, които са необходими за планирането и извършването на официалния контрол*“[17], както и от член 81, букви а)—ж) от посочения регламент, предвиждащ, че разходите, въз основа на които се определят таксите, включват, доколкото те произтичат от официалния контрол, „заплатите и разходите за социално осигуряване, пенсионно осигуряване и застраховки на служителите, които участват в извършването на официалния контрол, *включително помощния и административния персонал*“[18] (буква а), както и „разходите за съоръжения и оборудване“ (буква б), „разходите за обучение“ с изключение на обучението за придобиване на необходимата квалификация за наемането им от компетентните органи (буква д), и „пътните разходи […] и свързаните с тях дневни разходи“ (буква е) за такъв персонал.

15 Директива на Съвета от 29 януари 1985 година относно финансирането на ветеринарните инспекции и проверки, посочени в директиви 89/662/ЕИО, 90/425/ЕИО, 90/675/ЕИО и 91/496/ЕИО (ОВ L 32, 1985 г., стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 5, стр. 12).

16 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, (ЕО) № 396/2005, (ЕО) № 1069/2009, (ЕО) № 1107/2009, (ЕС) № 1151/2012, (ЕС) № 652/2014, (ЕС) 2016/429 и (ЕС) 2016/2031 на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 1/2005 и (ЕО) № 1099/2009 на Съвета и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО и 2008/120/ЕО на Съвета, и за отмяна на регламенти (ЕО) № 854/2004 и (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 89/608/ЕИО, 89/662/ЕИО, 90/425/ЕИО, 91/496/ЕИО, 96/23/ЕО, 96/93/ЕО и 97/78/ЕО на Съвета и Решение 92/438/ЕИО на Съвета (Регламент относно официалния контрол) (ОВ L 95, 2017 г., стр. 1).

17 Курсивът е мой.

18 Курсивът е мой.

57. При тези условия, що се отнася до прехода между Директива 85/73 и Регламент № 882/2004, считам, че ако законодателят на Съюза е възнамерявал да се отклони от възприетото в посочената директива разширително тълкуване на подлежащите на възстановяване разходи, той е щял да уточни това изрично. Подготвителните работи по Регламент № 882/2004 обаче не съдържат никаква следа за подобна воля да се ограничи обхватът на разходите, които държавите членки имат право да вземат предвид при финансирането на официалния контрол.

58. Също така, що се отнася до прехода между Регламент № 882/2004 и Регламент 2017/625, считам, че дори да се предположи, че точки 1 и 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004 изключват заплатите и разходите за административния и помощния персонал от съвкупността от разходи, които могат да се възстановяват посредством таксите, избраният в Регламент 2017/625 подход за широко определяне на тези разходи по необходимост би следвало да бъде обяснен с волята на законодателя на Съюза да се откаже по този начин от възприетия от Регламент № 882/2004 подход, за който се твърди, че е ограничителен. Обратно на това, в предложението си[19] Комисията се е позовала на външно проучване на прилагането на механизма за финансиране, установен с Регламент № 882/2004, съгласно което въпросните разходи са посочени в приложение VI към този регламент по такъв начин, че на компетентните национални органи да бъде оставена свобода на тълкуване в много широк смисъл[20]. Това позоваване, преценено в контекста на целите на Регламент 2017/625 за рационализиране и хармонизиране на съществуващите разпоредби, според мен води до заключението, че този регламент далеч не предвижда радикална промяна на подхода по отношение на подлежащите на възстановяване разходи, а цели само да даде разяснения относно тяхното определение.

59. В заключение, макар да съществува разлика в редакцията — много изненадваща, според мен — между Регламент № 882/2004 и предхождащата го директива, от една страна, и последвалия го регламент, от друга страна, фактът, че подходът на законодателя на Съюза е останал последователен в правните актове, уреждащи финансирането на официалния контрол, по мое мнение красноречиво подкрепя широкото тълкуване на обхвата на разходите за официалния контрол, които компетентните органи могат да си възстановяват чрез такси. Всъщност считам, че не би било правилно Регламент № 882/2004 да се тълкува в смисъл, че позволява на последните да възстановят съвкупност от разходи, по-ограничена от тази, която те имат право да си възстановят на основание както на предхождащата го директива, така и на регламента, който я отменя, тъй като, от една страна, нищо в Регламент № 882/2004 не указва изрично, че той възприема по-ограничен подход, отколкото Директива 85/73, по отношение на възстановяването на разходите, и от друга страна, нищо в Регламент 2017/625 не указва, че законодателят има за цел да се върне към по-широк подход, при условие че, както вече беше пояснено, подготвителните работи по последния ясно показват, че целта му е само да изясни обхвата на разпоредбите относно финансирането на официалния контрол[21].

60. По мое мнение подобно тълкуване се потвърждава и от телеологичен прочит на точки 1 и 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004.

19 Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с оглед да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и растителния репродуктивен материал, продуктите за растителна защита и за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009, 1107/2009, регламенти (ЕС) № 1151/2012 и [....]/2013 и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО, 2008/120/ЕО и 2009/128/ЕО (регламент относно официалния контрол) (COM(2013) 265 окончателен, стр. 4).

20 Вж. Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls. Food Chain Evaluation Consortium (FCEC). 2009, p. 35.

21 Вж. бележка под линия 19.

г) Телеологично тълкуване

61. В предложението си относно Регламент № 882/2004 Комисията отбелязва, че системата за финансиране, основана на събирането на такси, установена с Директива 85/73, не е позволила да се постигне целта да се избегне съществуването на различия между държавите членки, които биха могли да доведат до нарушаване на конкуренцията. За да поправи това положение, Комисията предлага въвеждането на принципа, понастоящем закрепен в член 26 от посочения регламент, че от държавите членки ще се изисква да гарантират, че притежават необходимите финансови ресурси, за да осигурят, че компетентните органи разполагат с необходимия персонал и с други ресурси за официалния контрол [22].

62. Ако обаче финансовите средства, които компетентните органи получават чрез такси, не са достатъчни, за да покрият *пълния набор* от разходи, направени във връзка с извършването на официалния контрол, в това число и заплатите и разходите за административния и помощния персонал, целите на Регламент № 882/2004 за предотвратяване или отстраняване на рисковете, които могат да настъпят за хората и животните, или за намаляване на тези рискове до приемливо ниво, биха могли да бъдат постигнати само чрез предоставянето на публични финансови средства, което, създавайки по дефиниция нарушение на условията на конкуренция, би било в противоречие с целта за хармонизиране, преследвана с този регламент съгласно член 27 от него.

63. Нещо повече, споделям изтъкнатия от датското правителство довод, че ако заплатите и разходите за административния и помощния персонал не се разглеждат като част от категорията на подлежащите на възстановяване разходи, компетентните органи вероятно ще бъдат принудени да поверят дейностите, свързани с организацията и планирането на официалния контрол, на официалните ветеринарни лекари или официалните помощници. Според мен това би било в разрез с изискването за ефективност на контрола, което считам, че произтича от няколко разпоредби на Регламент № 882/2004, и по-специално от член 4, параграф 2 („Компетентните органи гарантират, че: а) „официалният контрол […] е ефективен и подходящ“), от член 7, параграф 1 („[…] Най-общо обществеността има достъп до: а) информация за контролната дейност на компетентните органи и нейната ефективност […]“) и от член 8, параграф 3 („Компетентните органи разполагат с процедури за: а) проверка на ефективността на официалния контрол, който извършват […]“).

64. С оглед на посочените съображения предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, че изразът „персонал, който участва в официалния контрол“, съдържащ се в точка 1 от приложение VI към Регламент № 882/2004, и изразът „персонал, който участва в [извършването на] официалния контрол“, съдържащ се в точка 2 от това приложение, трябва да се тълкуват в смисъл, че заплатите и разходите, които могат да бъдат взети предвид при изчисляването на таксите за официалния контрол, включват също и заплатите и разходите за административния и помощния персонал на NVWA или на KDS.

2. Относно условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да могат разходите за административния и помощния персонал да бъдат взети предвид при изчисляването на таксите

65. Сега следва да се отговори на втория преюдициален въпрос, с който запитващата юрисдикция иска от Съда да определи условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да могат направените за административния и помощния персонал разходи да бъдат взети предвид при изчисляването на таксите, наложени на кланиците.

22 Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно официалния контрол на фуражите и храните (COM(2003) 52 окончателен, стр. 43).

66. В това отношение следва да се отбележи, че когато държавите членки решат да финансират официалния контрол посредством такси, оперативната им самостоятелност при определянето на разходите, които могат да бъдат взети предвид при изчисляването на размера на тези такси, е очертана по следния начин.

67. На първо място, член 27, параграф 1 от Регламент № 882/2004, към който препраща параграф 4 от същия член, изисква наличието на *причинно-следствена връзка* между посочените разходи и официалния контрол, като предвижда, че държавите членки могат да събират таксите единствено за покриване на разходите, „направени“ за официалния контрол (наричан по-нататък „критерият за причинно-следствена връзка“).

68. На второ място, припомням, че член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004, чието тълкуване запитващата юрисдикция иска от Съда, гласи, че посочените такси не могат да надвишават разходите, направени от компетентните органи (наричан по-нататък „критерият за максимална компенсация“).

69. Следователно Съдът би трябвало да отговори на втория въпрос, поставен от запитващата юрисдикция, като непременно приложи във всеки конкретен случай критериите за причинно-следствена връзка и за максимална компенсация във връзка с изброените в приложение VI към Регламент № 882/2004 категории разходи.

70. В това отношение не следва да се забравя, че в писменото си становище Gosschalk поддържа, че в решение Kødbranchens Fællesråd [23] Съдът е определил подлежащите на възстановяване разходи посредством *общо приложение*. В частност, според тази заинтересована страна единствено *преките* разходи, а именно тези, които могат да бъдат в пряка връзка с официалния контрол, биха могли да се начислят на кланиците от страна на компетентните органи, което изключва *непреките* разходи.

71. При все това по-внимателният анализ на въпросното решение според мен води до отхвърлянето на подобно тълкуване.

72. В рамките на посоченото дело на Съда е поставен въпрос относно това дали държавите членки, когато установяват размера на таксите за целите на официалния контрол, имат право съгласно член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004, във връзка с точки 1 и 2 от приложение VI към него, да начислят на кланиците разноските за заплати и за обучение на лицата, които преминават през задължителното основно обучение на официални помощници. В отговора си Съдът е приел, че „таксите могат да бъдат предназначени само за покриване на разходите за държавите членки, *произтичащи действително* от *осъществяването на проверки* в предприятията от сектора на хранителната промишленост“ и съответно „нямат за цел да възложат тежестта за първоначалното обучение на този персонал на предприятията от съответния сектор [24]“.

73. Според мен в това решение Съдът не дава определение на категориите разходи, които компетентните органи имат право да начисляват на кланиците, а само посочва, че не могат да бъдат прехвърляни *определена* категория разходи, а именно тези, които произтичат от задължителното основно обучение на официални помощници. Струва ми се, че тук става въпрос за обичайното прилагане на критерия за причинно-следствена връзка, предвиден в член 27, параграф 1 от Регламент № 882/2004, който води до изключване от обхвата на подлежащите на възстановяване разходи тези, които не са били наложени на компетентния

23 Решение от 17 март 2016 г. (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Вж. решение от 17 март 2016 г., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, т. 39) (курсивът е мой).

орган поради осъществяването на какъвто и да било действителен официален контрол, тъй като в случая ползващите се от това задължително обучение лица все още не са квалифицирани и поради това не могат нито да осъществяват официалния контрол, нито да оказват съдействие при извършването му.

74. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на втория преюдициален въпрос, че разходи, направени за административния и помощен персонал на компетентен орган, могат да бъдат включени при изчисляването на таксите, събирани от кланиците на основание член 27, параграф 4 от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него, при условие че, първо, действително произтичат от извършването на официалния контрол, и второ, не надхвърлят направените от този орган разходи във връзка с разглежданите категории разходи сред изброените в посоченото приложение.

75. Въпреки това е необходимо да се направи едно уточнение. В действителност не може да се отрече, че загрижеността на запитващата юрисдикция по отношение на определянето на подлежащите на възстановяване разходи се дължи на правната несигурност, породена от обстоятелството, че прилагането на чисто казуален критерий на практика води до предоставянето на свобода на NVWA да възлага в тежест на кланиците разходи, които имат изключително слаба връзка с извършването на официалния контрол, което води до множество спорове пред тази юрисдикция[25] поради *неясния характер* на категориите разходи, посочени в точки 1 и 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004. Убеден съм обаче, че такава правна несигурност трябва в голяма степен да бъде вменена на погрешното тълкуване от страна на NVWA на понятието „свързани разходи“, съдържащо се в точка 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004.

76. Всъщност, както е видно от споменатото в точка 58 по-горе проучване, възложено във връзка с приемането на Регламент 2017/625[26], както и от писмените становища на правителството на Обединеното кралство и на датското правителство, понятието „свързани разходи“ е било разбирано от множество компетентни национални органи като *всеобхватно* понятие, което в крайна сметка позволява на последните да си възстановяват от кланиците посредством налаганите такси изключително много видове разходи, което според мен би могло най-вече да лиши от всякакво полезно действие изчерпателния списък, съдържащ се в посоченото приложение VI.

77. Във всеки случай считам, че в рамките на цялостно тълкуване на точка 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004 понятието „свързани разходи“ далеч не се отнася до *всички* други категории разходи, посочени в приложението, а е свързано *единствено* с категорията „пътни разходи“.

78. Едно обстоятелство от исторически характер би могло по-специално да подкрепи тълкуването, което предлагам на Съда да приеме. Всъщност в предложението си за Регламент № 882/2004 Комисията отбелязва, че системата за финансиране на официалния контрол, която е въведена с Решение 98/728/ЕО на Съвета[27] и се основава на събирането на такси за разглеждане на преписките относно специфични добавки и за лицензиране на някои институции и посредници, е функционирала правилно, обратно на това, което се е случило с прилаганата във ветеринарния сектор система. По-конкретно Комисията припомня, че в приложение Б към това

25 Според актовете за преюдициално запитване понастоящем пред тази юрисдикция има 400 висящи дела по жалби срещу решения на министъра, постановени по административни жалби, които са аналогични на решенията, разглеждани по делата в главните производства.

26 Вж. Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls. Food Chain Evaluation Consortium (FCEC). 2009, p. 35.

27 Решение на Съвета от 14 декември 1998 година относно системата за такси в Общността в сектора за животински хранителни смески (ОВ L 346, 1998 г., стр. 51).

решение е определен изчерпателен списък на разходите, които трябва да се вземат предвид при определянето на таксите. При все това този списък, който, изглежда, е бил основен пример при изготвянето на приложение VI към Регламент № 882/2004, в третото тире от дял „Разходи с административен характер“ обособява категорията „пътни и свързани с тях разходи“.

79. Въз основа на това тълкуване неограничената свобода на преценка на държавите членки при определянето на разходите, които могат да се възстановяват за сметка на кланиците, би се намалила значително в сравнение с настоящата практика на компетентните национални органи, тъй като само разноските, които са в причинно-следствена връзка с пътните разходи, като например разноските за резервация на билети за влакове, хотелски стаи и коли под наем, биха могли да се вземат предвид при изчисляването на таксите. Това ми се струва достатъчно, за да се преодолее положението на правна несигурност, която, както припомних по-горе, е породила множество спорове пред запитващата юрисдикция.

Б. По третия въпрос 3, буква а) по дело C-477/18 и по третия въпрос по дело C-478/18

80. С тези въпроси запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат начисляването на такси за официален контрол на кланици за заявените от тях пред компетентния орган, но фактически неизползвани четвърт часове.

81. В това отношение най-напред следва отново да се припомни, че член 27, параграф 4, буква а) прогласява принципа, че разходите, които могат да се вземат предвид при изчисляването на таксите, събирани за осъществяването на официалния контрол, трябва действително да са били направени от компетентните национални органи. С други думи, разходите, които нямат характер на *действително направени*, в никакъв случай не могат да бъдат налагани на кланиците.

82. От това следва, че съответствието с член 27, параграф 4 от Регламент № 882/2004 на начисляването на кланиците на разходите за официалния контрол не е правен въпрос, а зависи основно от фактологичен анализ, и по-специално от отговора на въпроса дали в конкретния случай компетентният орган е понесъл разходи единствено поради обстоятелството че кланиците са заявили пред него четвърт часове за официален контрол, при положение че в крайна сметка тези четвърт часове не са били използвани.

83. В това отношение в писмената фаза на производството се поддържат две противоположни тези. Докато Gosschalk поддържа, че сумите, съответстващи на заявените, но фактически неизползвани четвърт часове за официален контрол, не бива да се начисляват на кланиците на основание член 27, параграф 4 от Регламент № 882/2004, тъй като не съответствали на действително направени от NVWA разходи, нидерландското правителство е на обратното мнение, тъй като счита, че NVWA понася едни и същи разходи за четвърт часовете, които са били заявени, без да бъдат използвани, и за действително използваните четвърт часове.

84. Според мен двете тези не вземат предвид фактора, който е източник на евентуално направените от компетентните национални органи разходи, а именно обстоятелството, че персоналът, който е бил изпратен да извърши контрола в кланицата, запазила излишни четвърт часове, не може да бъде пренасочен към други кланици.

85. Два вида ситуации, ясно очертани в писменото становище на правителството на Обединеното кралство, могат да онагледят начина, по който това фактическо обстоятелство определя отговора на въпроса дали разходите действително са били направени от посочените органи, и поради това заплащането им да може да се претендира от съответните кланици. Ако кланицата запазва определен период от време от два часа и четиридесет и пет минути и използва само два часа и тридесет минути, поради обстоятелството че осъществяването на

официалния контрол е отнело на практика по-малко време, е очевидно, че компетентният орган няма да бъде в състояние да пренасочи персонала си. Следователно е оправдано разходите, свързани с изпращането на персонала за 2 часа и 45 минути, да бъдат за сметка на посочената кланица, тъй като те вече са били понесени от компетентния орган. За сметка на това, в случай че кланицата отмени резервацията на последния четвърт час, следва да се установи дали разходите, свързани с такъв четвърт час, вече са били понесени от компетентния национален орган. За тази цел споделям довода на правителството на Обединеното кралство, че следва да се провери дали въпросната кланица е предупредила *достатъчно рано* компетентния национален орган, за да може той да пренасочи ресурсите си от персонал. Ако това е било така, персоналът би могъл да бъде пренасочен и следователно няма да може да се начислява такса за въпросния четвърт час.

86. Наясно съм, че в последния случай една обикновена преценка за всеки отделен случай би създала опасност от генериране на допълнителни съдебни спорове. Именно за това, както и за да се позволи на кланиците да разполагат с лесен за прилагане критерий, считам, подобно на правителството на Обединеното кралство, че компетентните национални органи могат да определят *срок за предизвестие*, позволяващ пренасочването на персонала им от една кланица към друга.

87. С оглед на посоченото дотук, предлагам на Съда да отговори на третия въпрос, буква а) по дело C-477/18 и на третия въпрос по дело C-478/18, че член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат по отношение на кланиците да се прилагат такси за заявени от тях пред компетентния национален орган, но фактически неизползвани четвърт часове за официален контрол, когато този орган не е в състояние да пренасочи персонала, предоставен на разположение на съответната кланица.

B. По трети въпрос, буква б) по дело C-477/18

88. С този въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали отговорът, даден на трети въпрос, буква а), е приложим и в хипотезата, в която компетентният орган прибягва до външни ветеринарни лекари, които не получават възнаграждение за заявени от кланицата, но фактически неизползвани четвърт часове, при което начислената на кланицата сума за заявените, но неизползвани четвърт часове, служи за покриване на общите административни разходи на компетентния орган.

89. В самото начало ще отбележа, че в писменото си становище нидерландското правителство отхвърля самата предпоставка за поставяне на този въпрос, като счита, че след момента, в който се планира участието на ветеринарен лекар на NVWA или на външен официален ветеринарен лекар, въпросният ветеринарен лекар ще получи възнаграждение, независимо от това дали контролът е осъществен или не. Във всеки случай няма никакво съмнение, че Съдът трябва да отговори на настоящия въпрос, така както е формулиран от запитващата юрисдикция, тъй като според постоянната съдебна практика в рамките на преюдициалното производство запитващата юрисдикция е единствено компетентна да установи и прецени обстоятелствата по спора, с който е сезирана[28].

90. Ето защо следва да се разгледа въпросът дали сумата, съответстваща на неполученото възнаграждение от външните ветеринарни лекари за броя на заявените, но неизползвани четвърт часове, може да бъде начислена на кланиците с цел покриване на общите административни разходи на NVWA.

28 Вж. решение от 8 юни 2016 г., Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, т. 36 и цитираната съдебна практика).

91. Според мен образувана по този начин такса поражда съмнения относно съответствието ѝ с член 27, параграф 4 от Регламент № 882/2004.

92. На първо място, считам, че критерият, че общите административни разходи трябва да отразяват действително направените от NVWA разходи, предполага, че икономиите, реализирани благодарение на по-малкото възнаграждение, получавано от външните ветеринарни лекари, поради това че те не получават възнаграждение за заявените от кланицата, но фактически неизползвани четвърт часове, съответстват на общи административни разходи *в същия размер*, което на практика ми се струва съмнително. Във всички случаи запитващата юрисдикция следва да провери дали случаят е такъв.

93. На второ място, следва да се отбележи, че от преписката не е видно, че въпросните разходи спадат към една или повече категории разходи, посочени в приложение VI към същия регламент, към което препраща член 27, параграф 4 от Регламент № 882/2004. Всъщност „общите административни разходи“ сами по себе си не се включват в изчерпателния списък на категориите разходи, които могат да бъдат взети предвид при изчисляването на таксите, съдържащ се в приложение VI към Регламент № 882/2004, тъй като не могат да се считат за обхванати от понятието „свързани разходи“. В този смисъл следва да се установи, че при изчисляването на наложените на кланиците такси е взета предвид само частта от общите административни разходи на NVWA, спадащи към една или няколко от посочените по-горе категории, което следва да се прецени от запитващата юрисдикция.

94. С оглед на тези съображения предлагам на Съда да отговори на запитващата юрисдикция, че даденият на трети въпрос, буква а) отговор е приложим и в хипотезата, в която компетентният орган прибягва до външни ветеринарни лекари, които не получават възнаграждение за заявени от кланицата, но фактически неизползвани четвърт часове и начислената на кланицата сума за заявените, но неизползвани четвърт часове, служи за покриване на общите административни разходи на компетентния орган, при условие че тези общи разходи спадат към една или повече категории, изброени в точки 2 и 3 от приложение VI към Регламент № 882/2004, и са в размер, равен на икономиите, реализирани от компетентния орган благодарение на по-малкото възнаграждение, получавано от външните ветеринарни лекари, поради това че те не получават възнаграждение за заявените от кланицата, но фактически неизползвани четвърт часове. Запитващата юрисдикция следва да провери дали случаят е такъв.

Г. По четвъртия въпрос по дело C-477/18

95. С четвъртия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 27, параграф 4, буква а) и точки 1 и 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат по отношение на кланиците да се прилага усреднена тарифа за свързаните с официалния контрол дейности, извършвани от ветеринарни лекари, които са служители на NVWA, и за същите дейности, извършвани от външни ветеринарни лекари, на които се плаща по-малко, така че на кланиците да може да се начисляват по-високи суми от възнаграждението, което се плаща на външните ветеринарни лекари.

96. Признавам, че дори след внимателен прочит на съображенията, изложени в акта за преюдициално запитване, не съм в състояние да идентифицирам точно кой е подлежащият на разрешаване проблем, който запитващата юрисдикция иска от Съда да анализира в този преюдициален въпрос.

97. Най-напред ще отбележа, че съгласно нидерландското право тарифите трябва да се определят ежегодно, от една страна, въз основа на средните разходи, направени от NVWA през трите предходни години, и от друга страна, въз основа на отчитането на очакваната промяна на разходите за следващата година. На тази основа на кланиците се начислява сума в размер, съответстващ на извършените в тях дейности в рамките на официалния контрол [29].

98. При тези условия е ясно, че средната стойност на заплатите на официалните ветеринарни лекари и на външните ветеринарни лекари, включена в тази тарифи, може — по повод на определени инспекционни дейности — да бъде в по-висок размер от действително направените от NVWA разходи. Ето защо ми се струва, че е възможно въпросът, поставен от запитващата юрисдикция на Съда, е да се установи i) дали NVWA не би бил задължен от Регламент № 882/2004 да прилага такса, основана на *действителните* разходи за извършване на официалния контрол във всяка кланица, разглеждана отделно, или ii) дали възможността NVWA да реализира печалба за дадена година не е несъвместима с Регламент № 882/2004.

99. Ако се предположи, както считат повечето от заинтересованите страни в писмените си становища, че запитващата юрисдикция иска да получи разяснения по първата от тези точки, ще припомня единствено че съгласно член 27, параграф 4, буква б) от Регламент № 882/2004 таксите „могат да бъдат определени като фиксирана сума на база направени разходи от компетентните органи за определен период от време“. Според мен обаче няма никакво съмнение, че *изискването* на кланиците да бъдат налагани такси, основаващи се на действително направените разходи във връзка с изпълнението на официалния контрол в техните конкретни предприятия, не е съвместимо с предвидената в тази разпоредба *възможност*.

100. В случай че поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се отнася до втората от тези точки, следва да се отбележи, че член 27, параграф 4, буква б) от Регламент № 882/2004 дава възможност на компетентните органи да начисляват за сметка на кланиците разходи, които в зависимост от разглежданата година могат да бъдат по-високи или по-ниски от действително направените от тези органи разходи. С оглед на обстоятелството, от което се оплаква Gosschalk в писменото си становище [30], че компетентните органи реализират печалба за конкретна година, далеч без да е несъвместимо с Регламент № 882/2004, то е само присъща последица от предоставената им възможност и по необходимост би означавало намаляване на налаганите на кланиците такси през следващата година, ако се предположи, че другите съставни елементи на таксата останат непроменени.

101. С оглед на изложеното по-горе предлагам на Съда да отговори на четвъртия въпрос, че член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат да се прилага усреднена тарифа по отношение на кланиците както за свързаните с официалния контрол дейности, извършвани от ветеринарни лекари, които са служители на NVWA, така и по отношение на същите дейности, извършвани от външни ветеринарни лекари, на които се плаща по малко, поради което на кланиците може да се начисляват по-високи суми от възнаграждението, което се плаща на външните ветеринарни лекари, тъй като от член 27, параграф 4, буква б) от посочения регламент следва, че компетентните органи имат право да определят таксите като фиксирана сума.

29 Както поддържа министърът по дело C-477/18, логиката, на която се основава приемането на усреднена тарифа, се състои в необходимостта от запазване на равното третиране, тъй като подобна тарифа се оказва полезна за избягване на възможни разлики в третирането между кланиците в зависимост от това дали проверките се извършват от официални ветеринарни лекари или от външни ветеринарни лекари.

30 Всъщност Gosschalk изтъква, без да внася повече яснота, че по този начин NVWA реализирало печалба, възлизаща на 8 500 000 EUR.

Д. По петия и шестия въпрос по дело C-477/18

102. В рамките на петия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 26 и член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и приложение VI към него трябва да се тълкуват в смисъл, че таксите, събирани във връзка с официалния контрол, извършван в кланиците, могат да служат за формиране на резерви от частно дружество, от което компетентният орган наема външни официални помощници, като се има предвид, че в случай на криза тези резерви биха могли да се използват за покриването на разходи за заплатите и разходите за персонала, който след преминаването на кризата ще извършва официалния контрол или ще осигурява възможност за извършването му. При утвърдителен отговор, с шестия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи до какъв размер може да се формират такива резерви и колко дълъг период може да покриват.

103. В самото начало следва да се напомни, че въпросните резерви, формирани от KDS, за да се гарантира, че при непредвидени обстоятелства — като епидемия при животните, обосноваваща спирането на клането на животни за дълъг период — заплатите и разходите за обучение на официалните помощници[31] ще могат да продължат да се плащат, без да се налага освобождаване на персонал.

104. Според мен тезата, че формирането на посочените резерви от KDS е в съответствие с Регламент № 882/2004, се основава на тълкуването на член 4, параграф 2, буква в) във връзка с член 26 от същия регламент.

105. Що се отнася до съдържанието на тези разпоредби, член 4, параграф 2, буква в) от Регламент № 882/2004 предвижда, че компетентните органи са длъжни да разполагат с достатъчно на брой квалифициран и опитен персонал, за да извършват официален контрол и да изпълняват контролните си функции ефикасно и ефективно, като следва да се напомни, че член 26 предвижда, че държавите членки трябва да гарантират, че разполагат с необходимите ресурси за тази цел.

106. Доколкото целта на въпросните резерви е осигуряването на средствата, необходими за да се гарантира, че посоченият персонал ще е на разположение, за да може контролът да бъде възобновен веднага след като премине кризисното положение, би могло да се твърди, че Регламент № 882/2004 допуска формирането им.

107. Според мен обаче този извод е погрешен.

108. В този смисъл не твърдя, че държавите членки не могат да предвидят финансирането на такива резерви в рамките на Регламент № 882/2004. Точно обратното, няма никакво съмнение, че те разполагат с това правомощие. Считам обаче, че държавите членки нямат право да правят това *посредством такси*.

109. Всъщност, както припомних многократно в настоящото заключение, за разлика от финансирането, осигурявано посредством общото данъчно облагане, финансирането посредством такси (или налози) е ограничено от условията, определени в член 27, параграф 1 и параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004. Тези условия обаче не могат да се считат за изпълнени в конкретния случай поради изложените по-долу причини.

31 Както признава нидерландското правителство в писменото си становище, проблемът не се поставя по отношение на официалните ветеринарни лекари, тъй като при тези обстоятелства същите са натоварени с унищожаването на животните, засегнати от епидемията.

110. На първо място, съгласно член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 разходите, които могат да бъдат взети предвид при изчисляването на таксите, трябва да са били направени от „компетентните органи“. В конкретния случай разходите, свързани със заплатите и разходите за официалните помощници, наемани от KDS, евентуално биха били понесени от това частно предприятие, а не от компетентния национален орган, който е NVWA [32].

111. На второ място, по силата на същата разпоредба посочените разходи трябва *действително* да са били направени от компетентния орган. В случая съм убеден, че *бъдещият и хипотетичен* характер на събитието, с което тези разходи са свързани, а именно възникването на епидемия при животните, не позволява да се приеме, че това е така.

112. На трето място, като се има предвид, че действителният характер на направените от компетентния орган разходи според мен е необходимо условие за наличието на причинно-следствена връзка между тези разходи и официалния контрол, както се изисква съгласно член 27, параграф 1 от Регламент № 882/2004, според мен бъдещият и хипотетичен характер на възникването на епидемия при животните е от естество да изключи също така наличието на тази причинно-следствена връзка.

113. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на петия преюдициален въпрос, че член 26 и член 27, параграф 4, буква а), както и точка 2 от приложение VI към Регламент № 882/2004 трябва да се тълкуват в смисъл, че таксите, събирани във връзка с официалния контрол, извършван в кланиците, не могат да служат за формиране на резерви от страна на частно дружество, от което компетентният орган наема външни официални помощници, като се има предвид, че в случай на криза тези резерви биха могли да се използват за покриването на разходи за заплатите и разходите за персонала, който след преминаване на кризата ще извършва официалния контрол или ще осигурява възможност за извършването му.

114. Предвид отговора, който предлагам Съдът да даде на този въпрос, шестият въпрос не следва да се разглежда.

IV. Заключение

115. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Изразите „персонал, който участва в официалния контрол“, съдържащ се в точка 1 от приложение VI към Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните, и „персонал, който участва в [извършването на] официалния контрол“, съдържащ се в точка 2 от същото приложение, трябва да се тълкуват в смисъл, че заплатите и разходите, които могат да бъдат взети предвид при изчисляването на таксите за официалния контрол, включват също и заплатите и разходите за административния и помощния персонал на Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (нидерландски орган по безопасност на храните и стоките) или на частното дружество Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Инспекция за качеството в сектора на животновъдството).

32 В това отношение припомням, че понятието „компетентен орган“ е дефинирано в член 2, втора алинея, точка 4 от Регламент № 882/2004 като „централен орган на власт на държава членка, компетентен да организира официален контрол или всеки друг орган, на който е предоставена такава компетентност“.

2) Разходите, направени за административния и помощен персонал на компетентен орган, могат да бъдат включени в изчисляването на таксите, събирани от кланиците на основание член 27, параграф 4 от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него, при условие че, първо, действително произтичат от извършването на официалния контрол, и второ, че не надхвърлят направените от този орган разходи във връзка с разглежданите категории разходи сред изброените в посоченото приложение.

3) Член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат на кланиците да се начисляват такси за заявени от тях пред компетентния национален орган, но фактически неизползвани четвърт часове за официален контрол, когато този орган не е в състояние да пренасочи персонала, предоставен на разположение на съответната кланица.

4) Отговорът на предходния въпрос е приложим и в хипотезата, при която компетентният орган прибягва до външни ветеринарни лекари, които не получават възнаграждение за заявени от кланицата, но фактически неизползвани четвърт часове, и начислената на кланицата сума за заявените, но неизползвани четвърт часове, служи за покриване на общите административни разходи на компетентния орган, при условие че тези общи разходи спадат към една или повече категории, изброени в точки 2 и 3 от приложение VI към Регламент № 882/2004, и са в размер, равен на икономиите, реализирани от компетентния орган благодарение на по-малкото възнаграждение, получавано от външните ветеринарни лекари, поради това че те не получават възнаграждение за заявените от кланицата, но фактически неизползвани четвърт часове. Запитващата юрисдикция следва да провери дали случаят е такъв.

5) Член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точки 1 и 2 от приложение VI към него трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат да се прилага усреднена тарифа по отношение на кланиците както за свързаните с официалния контрол дейности, извършвани от ветеринарни лекари, които са служители на нидерландския орган по безопасност на храните и стоките, така и по отношение на същите дейности, извършвани от външни ветеринарни лекари, на които се плаща по малко, поради което на кланиците може да се начисляват по-високи суми от възнаграждението, което се плаща на външните ветеринарни лекари, тъй като от член 27, параграф 4, буква б) от посочения регламент следва, че компетентните органи имат право да определят таксите като фиксирана сума.

6) Член 26 и член 27, параграф 4, буква а) от Регламент № 882/2004 и точка 2 от приложение VI към него трябва да се тълкуват в смисъл, че таксите, събирани във връзка с официалния контрол, извършван в кланиците, не могат да служат за формиране на резерви от страна на частно дружество, от което компетентният орган наема външни официални помощници, като се има предвид, че в случай на епидемия при животните тези резерви биха могли да се използват за покриването на разходи за заплатите и разходите за персонала, който след преминаване на кризата ще извършва официалния контрол или ще осигурява възможност за извършването му“.