PRIIT PIKAMÄE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. szeptember 18.[1]

C-477/18. és C-478/18. sz. egyesített ügyek

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

(a College van Beroep voor het bedrijfsleven [gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 882/2004 rendelet – A takarmányokra és az élelmiszerekre vonatkozó hatósági ellenőrzések – Finanszírozás – A tagállamok által a hatósági ellenőrzések során felmerülő költségek fedezésére beszedhető illetékek – VI. melléklet – A »hatósági ellenőrzéseket végző személyzet« fogalma – A »kapcsolódó költségek« fogalma – 27. cikk – A hatósági ellenőrzések során felmerülő költségek – Az illetékes hatóságok által viselt költségek – Bejelentett, de rá nem fordított negyedórák – Átalányösszeg – Korlátolt felelősségű társaságon belül képzett pénzügyi tartalék, amely állatokat érintő járvány esetén felhasználható az ellenőrzést ténylegesen végző személyzet képzési költségeinek fedezésére”

1. A jelen indítvány tárgyát képező előzetes döntéshozatal iránti kérelmekben a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i 882/2004 európai parlamenti és tanácsi rendelet[2] 27. cikke (1) és (4) bekezdésének, valamint VI. melléklete 1. és 2. pontjának értelmezése miatt fordul a Bírósághoz.

2. Általánosságban abban a kérdésben kérik a Bíróság állásfoglalását, hogy a 882/2004 rendelet mely feltételeknek és korlátoknak rendeli alá a hatósági állatorvosi ellenőrzések tekintetében hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok azon lehetőségét, hogy az ezen ellenőrzés költségeinek fedezését szolgáló díjakat vessenek ki azon vágóhidakra, amelyeknél sor került ezen ellenőrzésre.

1 Eredeti nyelv: francia.

2 HL 2004. L 191., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 200. o.

3. Ebben az összefüggésben a Bíróságnak különösen azt kell majd meghatároznia, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak jogukban áll-e, hogy a vágóhidakkal szemben a díjszabásban érvényesítsék a hatósági ellenőrzéseket ténylegesen végző személyzeten kívüli személyzet fizetését és költségét, az ellenőrzés azon időtartamát, amelyet a vágóhíd előzetesen meghatározott és a hatáskörrel rendelkező hatóságnál bejelentett, de amelyet nem fordítottak hatósági ellenőrzésre, valamint a valamely a hatáskörrel rendelkező hatóság számára – az említett ellenőrzések céljára – hatósági segédszemélyzetet biztosító korlátolt felelősségű társaság által képzett tartalékot is.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 882/2004 rendelet

4. A 882/2004 rendelet (11)–(14) és (32) preambulumbekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(11) A hatósági ellenőrzéseket végző illetékes hatóságoknak számos működési követelménynek kell megfelelniük elfogulatlanságuk és hatékonyságuk biztosítása érdekében. Elegendő számú, megfelelően képzett és tapasztalt alkalmazottal és megfelelő létesítményekkel, illetve felszereléssel kell rendelkezniük feladataik megfelelő ellátásához.

(12) A hatósági ellenőrzéseket, ezen belül a rutin felügyeleti ellenőrzéseket és a szigorúbb ellenőrzéseket, például vizsgálatokat, felülvizsgálatokat, auditálásokat, mintavételt és minták tesztelését megfelelő, erre a célra kialakított technikák alkalmazásával kell elvégezni. E technikák helyes végrehajtásához a hatósági ellenőrzéseket végző személyzet megfelelő képzésére van szükség. A képzésre annak biztosítása érdekében is szükség van, hogy az illetékes hatóságok egységesen hozzák meg döntéseiket, különös tekintettel a veszélyelemzés, kritikus ellenőrzési pontok (HACCP) elveinek végrehajtására.

(13) A hatósági ellenőrzéseket rendszeres időközönként és a kockázattal arányos gyakorisággal kell végezni […].

(14) A hatósági ellenőrzéseknek dokumentált eljárások alapján kell történniük az ilyen ellenőrzések egységes és következetesen jó minőségű elvégzésének biztosítása érdekében.

[…]

(32) A hatósági ellenőrzések megszervezésére megfelelő pénzügyi forrásoknak kell rendelkezésre állniuk. A tagállamok illetékes hatóságainak így képesnek kell lenniük a hatósági ellenőrzések során felmerült költségek fedezéséhez szükséges illetékek vagy díjak kivetésére. Az eljárás során a tagállamok illetékes hatóságai az illetékeket és díjakat megítélésük szerint a felmerült költségek alapján számított átalányösszegek formájában állapíthatják meg, figyelembe véve a létesítmények konkrét helyzetét is. Ha a vállalkozókra díjakat vetnek ki, közös elveket kell alkalmazni. Célszerű tehát megállapítani az ellenőrzési díjak szintjének meghatározására vonatkozó kritériumokat. […]”

5. E rendelet 2. cikkének 1. pontja úgy határozza meg a „hatósági ellenőrzést”, mint „az illetékes hatóság vagy a Közösség által végzett bármilyen típusú ellenőrzés, amelynek célja a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok betartásának vizsgálata”.

6. Ugyanezen rendeletnek „A hatósági ellenőrzések megszervezésére vonatkozó általános kötelezettségek” című 3. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok a kockázatok alapján és megfelelő gyakorisággal biztosítják a hatósági ellenőrzések elvégzését a rendelet célkitűzéseinek elérése érdekében [helyesen: a tagállamoknak a rendelet célkitűzéseinek elérése érdekében rendszeres, kockázatalapú és megfelelő gyakoriságú hatósági ellenőrzéseket kell végezniük] […]”

7. E rendeletnek „Az illetékes hatóságok kijelölése és a működési kritériumok” című 4. cikke a (2) bekezdésében előírja:

„Az illetékes hatóságok biztosítják, hogy:

[…]

c) a vizsgálatok céljára megfelelő laboratóriumi kapacitással bírjanak vagy ahhoz hozzáférésük legyen, továbbá elegendő számú és megfelelően képzett és tapasztalt állománnyal rendelkezzenek, hogy ezáltal a hatósági ellenőrzéseket és ellenőrzési feladatokat hatékonyan és eredményesen lehessen elvégezni;

d) megfelelő és megfelelően karbantartott létesítményekkel és berendezésekkel rendelkezzenek annak biztosításához, hogy munkatársaik hatékonyan és eredményesen végezhessék el a hatósági ellenőrzéseket;

[…]”

8. A 882/2004 rendelet által „A hatósági ellenőrzéseket végző személyzetnek” szentelt 6. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Az illetékes hatóság gondoskodik arról, hogy a hatósági ellenőrzéseket végző személyzetének minden tagja:

a) szakterületén belül megfelelő képzésben részesüljön, amelynek segítségével megfelelően el tudja látni feladatait, és következetesen tudja elvégezni a hatósági ellenőrzéseket. Ez a képzés adott esetben kiterjed a II. melléklet I. fejezetében említett területekre is;

b) szakismereteiket tartsák naprakészen és szükség esetén rendszeres továbbképzésben részesüljenek;

c) képesek legyenek a multidiszciplináris együttműködésre.”

9. E rendeletnek „A tagállamok által végzett hatósági ellenőrzéseket” szabályozó II. címe tartalmazza „A hatósági ellenőrzések finanszírozására” vonatkozó VI. fejezetet, amely a 26–29. cikkből áll.

10. E rendelet „Általános elv” című 26. cikke értelmében:

„A tagállamok biztosítják, hogy megfelelő pénzügyi források álljanak rendelkezésre a hatósági ellenőrzésekhez szükséges személyzet és más források biztosításához, bármilyen, megfelelőnek ítélt eszköz, ezen belül általános adóztatás, illetve illetékek vagy díjak megállapítása révén.”

11. E rendelet „Illetékek vagy díjak” címet viselő 27. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok illetékeket vagy díjakat szedhetnek a hatósági ellenőrzések során felmerülő költségek fedezésére.

[…]

(4) A hatósági ellenőrzések céljára az (1) és (2) bekezdéssel összhangban beszedett illetékek:

a) nem lehetnek magasabbak a felelős illetékes hatóságok által, a VI. mellékletben felsorolt tételek kapcsán viselt költségeknél;

b) az illetékes hatóságok által adott időszak alatt viselt költségek alapján átalányként, vagy adott esetben a IV. melléklet B. szakaszában vagy az V. melléklet B. szakaszában meghatározott összegként is megállapíthatók.

[…]

(10) A 28. cikkben említett kiadásokból származó költségek sérelme nélkül a tagállamok az e cikkben említetteken kívül nem szedhetnek be más illetéket a rendelet végrehajtása céljára.

[…]”

12. Ugyanezen rendeletnek „Az illetékek kiszámításánál mérlegelendő kritériumok” című VI. melléklete a következőket írja elő:

„1. A hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet fizetése

2. A hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzettel kapcsolatos költségek, ezen belül létesítmények, eszközök, berendezések, képzés, úti- és az ehhez kapcsolódó költségek

3. A laboratóriumi elemzések és a mintavétel költségei.”

2. A 854/2004/EK rendelet

13. Az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különös szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 854/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[3] „Fogalommeghatározások” című 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet alkalmazásában az alábbi fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

[…]

c) »hatáskörrel rendelkező hatóság«: egy tagállam állategészségügyi ellenőrzések elvégzésére hatáskörrel rendelkező központi hatósága vagy bármely más hatóság, amelyre a fenti hatóság ezt a hatáskört átruházta;

[…]

f) »hatósági állatorvos«: ilyen minőségben való eljárásra e rendelettel összhangban megfelelően képesített és a hatáskörrel rendelkező hatóság által kijelölt állatorvos;

[…]

3 HL 2004. L 226., 83. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 75. o.

h) »hatósági segédszemélyzet«: ilyen minőségben való eljárásra az e rendelettel összhangban megfelelően képesített és a hatáskörrel rendelkező hatóság által kijelölt és a hatósági állatorvos felügyelete és felelőssége alatt működő személy.

[…]”

B. A holland jog

14. A Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (a mezőgazdasági, természetvédelmi és élelmiszer-minőségért felelős miniszter, a továbbiakban: miniszter) 2009. május 4-i 2164. sz. rendelete meghatározza a Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (élelmiszer- és termékbiztonsági hatóság, a továbbiakban: NVWA) és az Algemene Inspectie (általános felügyeleti hatóság) tevékenységei költségeinek a megtérítését (a továbbiakban: NVWA díjszabási rendelet). Az alapeljárásokban e rendeletnek a 2013. április 3-ától 2014. február 28-áig hatályos változata alkalmazandó.

II. A jogvita alapját képező tényállás, az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A. A C-477/18. sz. ügy

15. Az Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (a továbbiakban: Gosschalk) sertéshúst és marhahúst feldolgozó és forgalomba hozó vágóhidat üzemeltet. Ezzel összefüggésben a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó, a 882/2004 rendeletből és az NVWA díjszabási rendeletből származó szabályok követelményeinek történő megfelelés biztosítása érdekében hatósági ellenőrzésekre került sor a társaságnál.

16. Ezen ellenőrzések lefolytatására különösen levágást megelőző vágóhídi élőállat-vizsgálat és levágást követő húsvizsgálat útján kerül sor, egyrészt az NVWA, a hatáskörrel rendelkezőként kijelölt hatóság által foglalkoztatott állatorvosok és hatósági segédszemélyzet, illetve másrészt a Kwaliteitskeuring Dierlijke Sectortól (az állattenyésztési ágazatban minőségellenőrzéssel foglalkozó korlátolt felelősségű társaság, a továbbiakban: KDS) kölcsönzött hatósági segédszemélyzet révén.

17. Az e vizsgálati tevékenységek által előidézett költségek fedezése érdekében a miniszter a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontja, a rendelet VI. mellékletének 1. és 2. pontja, valamint az NVWA díjszabási rendelet címén illetékeket szed be a vágóhidaktól.

18. A hatósági állatorvosok és a hatósági segédszemélyzet számának elosztására irányuló folyamat, illetve az illetékek beszedésének módja a következőképpen foglalható össze. A vágóhíd kérelmet nyújt be az NVWA-hoz, amelyben megjelöli az elvégzendő vizsgálati tevékenységeket, a szükséges hatósági állatorvosok és a hatósági segédszemélyzet számát, valamint az e tevékenységek elvégzéséhez szükséges időtartamot, negyedórákban meghatározva.

19. A vizsgálati tevékenységek elvégzését követően a miniszter számlát állít ki a vágóhíd részére az e címen esedékes összegekről. A vágóhídnak a vizsgálati tevékenységekben részt vevő valamennyi hatósági állatorvos és hatósági segédszemélyzet után meg kell fizetnie egy átalánydíjat és az említett tevékenységekkel töltött minden negyedóra után járó összeget. Abban az esetben, ha a vizsgálati tevékenységek a bejelentettnél tovább tartanak, a vágóhídnak minden további negyedóra után pótdíjat is fizetnie kell. Ezzel szemben, ha a vizsgálati tevékenységek a bejelentettnél kevesebb időt vesznek igénybe, a vágóhídnak mindennek ellenére ki kell fizetnie a bejelentett, de rá nem fordított negyedórákat.

20. Az alapeljárásban a Gosschalk több olyan számlát kapott, amelyekben az NVWA és a KDS által az említett társaság telephelyein a 2013 és 2016 közötti időszakban elvégzett vizsgálati tevékenységek fedezését célzó illetékeket számították fel. Mivel úgy vélte, hogy ezen illetékek kivetése ellentétes a Kødbranchens Fællesråd ítélettel,[4] a Gosschalk panaszokat nyújtott be a miniszterhez, majd azok elutasítását követően a College van Beroep voor het bedrijfslevenhez (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága) fordult.

21. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy megsemmisítheti az említett határozatokat, különösen az indokolás elégtelensége miatt.

22. Mivel azonban egyrészt a minisztert fel fogják hívni arra, hogy levonja a határozatai megsemmisítéséből adódó következményeket, és másrészt jelenleg négyszáznál több fellebbezési eljárás van előtte folyamatban, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy e jogviták célszerű és hatékony rendezése megkívánja, hogy bizonyos előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel a Bírósághoz forduljon, annál is inkább, mivel a felek között nincs egyetértés a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdése a) pontjának és VI. melléklete 1. és 2. pontjának értelmezését illetően.

23. Ez a nézetkülönbség először is a „hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet” fogalmának meghatározására vonatkozik. A kérdést előterjesztő bíróság elsőként megállapítja, hogy a 882/2004 rendelet nem határolja körül a VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő ezen fogalmat. A Gosschalk álláspontjával szemben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a Kødbranchens Fællesråd[5] ítéletből nem következik, hogy csak az ellenőrzést ténylegesen elvégző hatósági állatorvosok és hatósági segédszemélyzet tartozik e fogalom körébe. A kérdést előterjesztő bíróságnak ugyanakkor a miniszter által elfogadott azon tágabb értelmezést illetően is kételyei támadnak, amely szerint az adminisztratív és a támogató személyzetet szintén a VI. mellékletben szereplő személyzethez lehet sorolni, aminek következtében az e személyzethez kapcsolódó bérek és költségek a vágóhidakra terhelhetők.

24. Másodszor, az eljárás felei között abban a tekintetben is nézeteltérés alakult ki, hogy miként kell kezelni a vágóhidak által bejelentett, de rá nem fordított negyedórákat. Míg a Gosschalk úgy véli, hogy e negyedórák tényleges felhasználásának hiányában a kapcsolódó költségek nem terhelhetik a vágóhidakat, a miniszter azzal érvel, hogy a vágóhíd felel a vizsgálati tevékenységekhez szükséges bejelentett negyedórák számának pontosságáért, illetve hogy az NVWA alkalmazottainak feszes beosztást kell követniük.

25. Harmadszor, az alapeljárás felei közötti véleménykülönbség a kölcsönzött állatorvosok díjszabásának értelmezésével kapcsolatos. Ebben a tekintetben a Gosschalk megjegyzi, hogy az NVWA a vizsgálati tevékenységek elvégzéséhez a hatósági állatorvosok egy részét munkaerő-kölcsönzőktől kölcsönzi, akik számára a vágóhidak számára számlázott összegnél jóval kevesebb illetményt fizet meg, amely gyakorlat folytán közel 8 500 000 eurónak megfelelő nyereséghez jut. Ezenkívül, amikor a ráfordított negyedórák nem érik el a bejelentett negyedórák számát, a KDS-től vagy a munkaerő-kölcsönzőktől kölcsönzött hatósági segédszemélyzet számára csak a ténylegesen ráfordított negyedórákat fizetik ki, jóllehet a vágóhíd számára kiszámlázzák a bejelentett, de rá nem fordított negyedóráknak megfelelő összeget. A miniszter azzal érvel, hogy ez a gyakorlat annak szükségességével igazolható, hogy valamennyi fél számára azonos díjszabást kell alkalmazni. Egyébiránt a miniszter szerint az elért többlet az NVWA általános költségeinek fedezésére szolgál.

4 2016. március 17-i ítélet (C-112/15, EU:C:2016:185).

5 2016. március 17-i ítélet (C-112/15, EU:C:2016:185).

26. Negyedszer a Gosschalk megjegyzi, hogy a díjszabás magában foglalja a KDS tartalékképzését is, amely a katasztrófák esetén esetlegesen felmerülő költségek fedezésére szolgál. Ezzel együtt nincs közvetlen kapcsolat a tartalék és a ténylegesen elvégzett vizsgálati tevékenységek között, így az emiatt felmerült költségeket nem lehet a vizsgálati tevékenységek elvégzésében ténylegesen részt vevő személyzet költségeinek tekinteni. A miniszter szerint a tartalék képzésének mögöttes indoka annak biztosítása, hogy az állatokat érintő járvány miatti, sokáig tartó krízishez hasonló nem várt körülmények esetében, amikor hosszú ideig nem kerül sor állatok levágására, tovább tudják fizetni a fizetéseket, valamint a személyzeti és képzési költségeket, anélkül hogy bárkit is el kellene bocsátani, amely folytán az ilyen vészhelyzet végét követően a vizsgálatok azonnal folytathatók. Ennélfogva a tartalék lehetővé tenné olyan összegek mozgósítását, amelyek a hatósági ellenőrzések elvégzésével összefüggésben ténylegesen felmerült költségek fedezésére szolgálnak. [6]

27. Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy a 2010. október 14-i határozatában már megállapította, hogy e tartalék megfelel a 882/2004 rendelet 27. cikkének. A kérdést előterjesztő bíróság számára azonban kérdéses, hogy mely kritériumok alapján határozható meg a tartalék felső határa, valamint hogy mennyiben releváns az a körülmény, hogy ez a tartalék egy olyan korlátolt felelősségű társaságnál (a KDS-nél) képződik, amelytől az NVWA hatósági segédszemélyzetet kölcsönöz, és nyilvánvaló, hogy a bevételek elmaradása önmagában az üzletvitel általános kockázatának tekinthető. Mindezen elemek alapján a kérdést előterjesztő bíróságnak kételyei merülnek fel a 2010. október 14-i határozata relevanciáját illetően.

28. E körülmények között a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [882/2004 rendelet] VI. mellékletének 1. pontjában szereplő, a »hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet« kifejezést, valamint a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 2. pontjában szereplő, a »hatósági ellenőrzések [elvégzésében] részt vevő személyzet« kifejezést, hogy a hatósági ellenőrzések díjainak kiszámításakor figyelembe vehető (fizetésből álló) költségek kizárólag a hatósági ellenőrzéseket végző hatósági állatorvosok és hatósági segédszemélyzet (fizetésből álló) költségei lehetnek, vagy beletartozhatnak azokba az [NVWA] vagy a [KDS] más személyzetének (fizetésből álló) költségei is?

2) Amennyiben az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 1. pontjában szereplő »hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet« kifejezés, valamint a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 2. pontjában szereplő »hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzettel kapcsolatos« kifejezés alá vonhatóak az NVWA vagy a KDS más személyzetének (fizetésből álló) költségei is, úgy milyen körülmények között és milyen határokon belül áll még fenn e más személyzet költsége és a hatósági ellenőrzések között olyan szoros kapcsolat, hogy az e (fizetésből álló) költségekre számított díjakat a 882/2004 rendelet 27. cikkének (4) bekezdésére és VI. mellékletének 1. és 2. pontjára lehet alapozni?

3) a) Úgy kell-e értelmezni a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontjában és VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő szabályt, hogy a 27. cikk (4) bekezdésével és a VI. melléklet 1. és 2. pontjával ellentétes, ha a vágóhidaknak hatósági ellenőrzések után díjakat számítanak fel a vágóhidak által az illetékes hatóságoknak bejelentett, de valójában nem hatósági ellenőrzésre fordított negyedórák vonatkozásában?

b) Abban az esetben is érvényes a harmadik kérdés a) pontjára adott válasz, ha az illetékes hatóság olyan hatósági állatorvosokat kölcsönzött, akik a vágóhíd által az illetékes hatóságnak bejelentett, de valójában hatósági ellenőrzésre szolgáló tevékenységre nem fordított

6 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből következik, hogy ez a tartalék eléri a KDS előző két évben elért átlagos árbevételének felét, 500 000 euróval kiegészítve.

negyedórákért nem kapnak javadalmazást, és ezzel összefüggésben a bejelentett, de rá nem fordított negyedórák után a vágóhídnak kiszámlázott összeg az illetékes hatóság általános adminisztratív költségeinek fedezésére szolgál?

4) Úgy kell-e értelmezni a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontjában és VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő szabályt, hogy a 27. cikk (4) bekezdésével ellentétes, ha a vágóhidaknak átalányösszeg formájában számítják fel az NVWA által foglalkoztatott állatorvosok és a kölcsönzött (alacsonyabb javadalmazású) állatorvosok hatósági ellenőrzést szolgáló tevékenységeit, így a kölcsönzött állatorvosoknak fizetettnél magasabb díjszabás szerepel a számlán?

5) Úgy kell-e értelmezni a 882/2004 rendelet 26. cikkében és 27. cikke (4) bekezdésének a) pontjában, valamint VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő szabályt, hogy a hatósági ellenőrzések díjainak kiszámítása során figyelembe lehet venni azokat a költségeket, amelyek egy olyan korlátolt felelősségű társaság (KDS) tartalékképzésére szolgálnak, amelytől az illetékes hatóság hatósági segédszemélyzetet kölcsönöz, és a tartalék vészhelyzetben fordítható a hatósági ellenőrzéseket ténylegesen végző, valamint a hatósági ellenőrzéseket lehetővé tevő személyzet fizetésére és képzési költségeire?

6) A[z ötödik] kérdésre adandó igenlő válasz esetén: Milyen összegig képezhető ilyen tartalék és milyen hosszú lehet az általa lefedett időtartam?”

B. A C-478/18. sz. ügy

29. A 2016 októbere és 2017 februárja között kibocsátott számlákkal a miniszter 15 422,35 és 49 628,22 euró közötti összegeket követelt az alapeljárás négy felperesétől, azaz a Compaxo Vlees Zevenaar BV-től, az Ekro BV-től, a Vion Apeldoorn BV-től és a Vitelco BV-től (a továbbiakban: az alapeljárás felperesei), amely összegek a felpereseknél elvégzett vizsgálati tevékenység költségeinek fedezését szolgálták.

30. Az alapeljárás felperesei a részükre kiállított számlák elleni panaszaik elutasítását követően a College van Beroep voor het bedrijfslevenhez (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága) fordultak.

31. A kérdést előterjesztő bíróság elsőként jelzi, hogy olyan indokok alapján kívánja megsemmisíteni a megtámadott határozatokat, amelyek – véleménye szerint – nem jelentenek nehézséget az uniós jog értelmezését illetően. A C-477/18. sz. ügyben hozott előzetes döntéshozatalra utaló végzésben kifejtettekkel egyező okok[7] miatt úgy véli azonban, hogy célszerű a Bírósághoz fordulni a jogvita azon egyéb aspektusaival kapcsolatban, amelyek megalapozott kételyeket vetnek fel a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdése a) pontjának és VI. melléklete 1. és 2. pontjának értelmezése tekintetében.

32. Arra hivatkozva, hogy a Kødbranchens Fællesråd ítéletből[8] következően kizárólag az ellenőrzéseket ténylegesen elvégző személyzet fizetését és költségeit lehet figyelembe venni, az alapeljárás felperesei úgy vélik, hogy bizonyos költségeket – mint a helyi költségtételeket, az általános anyagi jellegű költségeket, az értékcsökkenéssel kapcsolatos költségeket, az irodai és más egyéb költségeket – nem lehet a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 1. és 2. pontja értelmében vett költségeknek tekinteni. Az alapügy felperesei megjegyzik különösen azt is, hogy nem világos, hogy mire utal a „vizsgálati tevékenység” költségtétel. Ebben a tekintetben a miniszter azzal érvel, hogy az e költségtétel esetében figyelembe vett óradíj számítása magában foglalja azon technikai adminisztrációs és tervezési költségeket, amelyek „az ellenőrzésben részt vevő személyzet fizetése és más költségei” részét képezik, mivel ezek hiányában a vizsgálati tevékenységekre nem kerülhetne sor.

7 Lásd a jelen indítvány 22. pontját.

8 2016. március 17-i ítélet (C-112/15, EU:C:2016:185).

33. Ezen túlmenően az alapeljárás felperesei abban a kérdésben is javasolják előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztését, hogy az egyes tételekhez kapcsolódó egyéb költségeket – mint az infokommunikációs technológiai szolgáltatás, az egyes sajátos költségek (munkaruházat), a munkába járással kapcsolatos költségek, az alvállalkozói személyzet költségei és más személyzeti költségek – a hatósági ellenőrzésekben ténylegesen részt vevő személyzettel összefüggésben felmerült költségeknek lehet-e tekinteni.

34. E körülmények között a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [882/2004 rendelet] VI. mellékletének 1. pontjában szereplő »hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet« kifejezést, valamint a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 2. pontjában szereplő »hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet« kifejezést, hogy a hatósági ellenőrzések díjainak kiszámításakor figyelembe vehető (bér)költségek kizárólag a hatósági ellenőrzéseket végző hatósági állatorvosok és hatósági asszisztensek (bér)költségei lehetnek, vagy beletartozhatnak azokba az [NVWA] vagy a [KDS] egyéb alkalmazottainak (bér)költségei is?

2) Amennyiben az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 1. pontjában szereplő »hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet« kifejezés, valamint a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 2. pontjában szereplő »hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzettel kapcsolatos« kifejezés alá vonhatóak az NVWA vagy a KDS más személyzetének (bér)költségei is, úgy milyen körülmények között és milyen határokon belül áll még fenn ezen egyéb alkalmazottak költsége és a hatósági ellenőrzések között olyan szoros kapcsolat, hogy az e (bér)költségekre számított díjakat a 882/2004 rendelet 27. cikkének (4) bekezdésére és VI. mellékletének 1. és 2. pontjára lehet alapozni?

3) Úgy kell-e értelmezni a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontjában és VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő szabályozást, hogy a 27. cikk (4) bekezdésével és a VI. melléklet 1. és 2. pontjával ellentétes, ha a vágóhidaknak hatósági ellenőrzési díjakat számítanak fel az illetékes hatóságoknak bejelentett, de valójában hatósági ellenőrzésre nem fordított negyedórák után?”

C. A Bíróság előtti eljárás

35. A Bíróság elnöke 2018. augusztus 27-i végzésével elrendelte a C-477/18. és a C-478/18. sz. ügy egyesítését a szóbeli szakasz lefolytatása és az ítélet meghozatala céljából.

36. A C-477/18. sz. ügyben a Gosschalk, a holland, a dán, a magyar és a svéd kormány, az Egyesült Királyság kormánya, valamint az Európai Bizottság, a C-478/18. sz. ügyben pedig a Compaxo és társai, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

37. Az egyesített ügyek 2019. július 4-i közös tárgyalásán a Gosschalk, a holland és a dán kormány, az Egyesült Királyság kormánya, valamint a Bizottság terjesztett elő szóbeli észrevételeket.

III. Elemzés

38. Először is megállapítom, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kételyei az NVWA-nak a hatósági ellenőrzések érdekében felmerült költségösszegek számlázásával kapcsolatos adminisztratív gyakorlatának a 882/2004 rendelettel való összeegyeztethetőségére irányulnak, és az átalánydíjszabásban foglalt költségek terjedelmére, valamint a hatósági ellenőrzések – vágóhidak által bejelentett – negyedóráihoz kapcsolódó költségek figyelembevételére egyaránt vonatkoznak. Véleményem szerint érdemes néhány rövid észrevételt tenni a vonatkozó szabályozással kapcsolatban.

39. A 882/2004 rendelet az 1. cikkének a) pontja szerint az emberek és az állatok egészségét közvetlenül vagy a környezeten keresztül fenyegető kockázatok megelőzését, megszüntetését vagy elfogadható mértékűre csökkentését célozza. Ahogyan azt a (6) preambulumbekezdése is kifejezetten kimondja, ez a cél azáltal érhető el, hogy a tagállamok biztosítják a vonatkozó jogszabályok alkalmazását, illetve hatósági ellenőrzések szervezése útján ellenőrzik azok tiszteletben tartását.

40. Ebben az összefüggésben a 882/2004 rendelet bevezeti a hatósági ellenőrzések finanszírozási rendszerét, abból a célból, hogy elkerülhetők legyenek a magánszektor szereplői közötti versenyt esetlegesen torzító különbségek, ugyanakkor ki kell emelni, hogy csak korlátozott mértékű harmonizációt valósít meg. Véleményem szerint ugyanis valamennyi rendelkezés, amelynek értelmezését a kérdést előterjesztő bíróság kéri – azaz az említett rendelet 26. és 27. cikke, valamint a VI. mellékletének 1. és 2. pontja – széles mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamok számára, amelyek szabadon választhatják meg a hatósági ellenőrzések pénzügyi forrását (általános adóztatás, illetékek vagy díjak), az illetékek számítási kritériumait (a hatáskörrel rendelkező hatóság részéről felmerült tényleges költségek, átalánydíjak vagy minimális díjak) és az e számítás során figyelembe vett költségeket (a VI. mellékletben felsorolt költségek közül), azzal, hogy – ahogyan azt a későbbiekben kifejtem [9] – e mérlegelési mozgástér korlátját képezik az ugyanezen rendelkezésekben szereplő egyes kritériumok.

41. Véleményem szerint a Bíróságnak a fentiekre tekintettel kell megválaszolnia a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdéseket.

A. A C-477/18. és a C-478/18. sz. ügyben előterjesztett első és második kérdésről

42. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy úgy kell-e értelmezni a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 1. pontjában szereplő „hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet” kifejezést, valamint a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 2. pontjában szereplő „hatósági ellenőrzések [elvégzésében [10]] részt vevő személyzet” kifejezést, hogy a hatósági ellenőrzések illetékeinek kiszámításakor figyelembe vehető fizetések és költségek kizárólag a hatósági ellenőrzéseket ténylegesen végző hatósági állatorvosok és hatósági segédszemélyzet fizetéseit és költségeit foglalják magukban, vagy beletartozhatnak azokba az NVWA vagy a KDS más személyzetének fizetései és költségei is. Abban az esetben, ha úgy kellene tekinteni, hogy e kifejezések magukban foglalják e másik személyzet fizetéseit és költségeit, a két egyesített ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy milyen körülmények között és milyen határokon belül tekinthető a hatósági ellenőrzések és az említett személyzet – amelynek tevékenysége hozzájárul a hatósági ellenőrzések vizsgálati tevékenységeinek elvégzéséhez – tekintetében felmerült költségek közötti kapcsolat olyan jellegűnek, amely lehetővé teszi, hogy e költségek a 882/2004 rendelet 27. cikkének (4) bekezdése és VI. mellékletének 1. és 2. pontja alapján a vágóhidakat terheljék.

9 Lásd a jelen indítvány 67. és 68. pontját.

10 A kapcsos zárójelben lévő megfogalmazás a 882/2004 rendelet VI. melléklete 1. és 2. pontjának holland változatában alkalmazott két eltérő megfogalmazás figyelembevételét célozza.

1. A „hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet” kifejezés terjedelméről

43. Az első kérdést illetően először is pontosítom, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból következik, hogy „az NVWA vagy a KDS más személyzetére” való utalás alatt a kérdést előterjesztő bíróság az adminisztratív és a támogató személyzetet érti, azaz azon személyzetet, amelynek közreműködése lehetővé teszi a hatósági ellenőrzések állami rendszerének létrehozását, támogatását és fenntartását. Ez az első kérdés tehát arra irányul, hogy az e kategóriákba tartozó személyzet fizetése és költségei esetlegesen a vágóhidakat terhelő költségek részét képezik-e.

44. Ezzel együtt kiemelem, hogy a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 1. és 2. pontja semmilyen támpontot nem nyújt a hatósági ellenőrzésekbe történő azon beavatkozás mértéke tekintetében, amely lehetővé tenné, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság személyzetét „hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzetnek” vagy „hatósági ellenőrzések elvégzésében részt vevő személyzetnek” lehessen minősíteni.

45. Mivel ilyen jellegű pontosítás ebben a mellékletben nem található, a Bíróság hagyományos értelmezési módszereinek alkalmazásával kell meghatározni e kifejezések terjedelmét.

a) Nyelvtani értelmezés

46. Véleményem szerint nem fér kétség ahhoz, hogy az említett kifejezések nyelvtani értelmezése nem kínálhat egyértelmű választ a jelen kérdésre.

47. Ahogyan ugyanis azt a Bíróság is megállapította már a Kødbranchens Fællesråd ítéletben,[11] az említett személyzeti kategóriák megjelölésére használt kifejezések tekintetében a 882/2004 rendelet VI. mellékletének nyelvi változatai jelentősen eltérnek egymástól. Konkrétabban az említett ítélet 34. pontja szerint „e rendelet német (»des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals«) és francia (»personnel chargé des contrôles officiels«) nyelvi változata az ellenőrzéseket *végző* személyzetre utal, míg az angol (»staff involved in the official controls«) és olasz (»personale partecipante ai controlli ufficiali«) nyelvi változata olyan kifejezéseket használ, amelyek *szélesebb* személyi körre vonatkozhatnak”[12]. Semmilyen jelentőséggel nem bír az a körülmény, hogy a holland nyelvi változat – az angol és az olasz változatokhoz hasonlóan – a hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzetre utal („het personneel dat betrokken is bij de officiële controles” az 1. pontban és „het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles” a 2. pontban).

48. A különböző nyelvi változatok közötti ilyen eltérések miatt az érintett kifejezések terjedelmét rendszertani, történeti és teleologikus megközelítés útján kell meghatározni.

b) Rendszertani értelmezés

49. A 882/2004 rendelet VI. mellékletének kontextusát – azaz a hatósági állatorvosi ellenőrzések finanszírozásának biztosítását célzó szabályrendszert – illetően máris leszögezem, hogy ezen ellenőrzések finanszírozási rendszerének alapos elemzése alapján arra a következtetésre jutok, hogy úgy kell értelmezni a „hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet” és a „hatósági ellenőrzések elvégzésében részt vevő személyzet” kifejezéseket, hogy azok magukban foglalják azon támogató és adminisztratív személyzetet is, amely azáltal, hogy mentesíti a hatósági állatorvosokat és a hatósági segédszemélyzetet a vizsgálati tevékenységekkel összefüggő logisztikai szervezés alól, lehetővé teszi számukra, hogy a szigorú értelemben vett vizsgálati feladataikra összpontosítsanak.

11 2016. március 17-i ítélet (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Kiemelés tőlem.

50. Ebben a tekintetben először is emlékeztetek arra, hogy e rendszer „sarokköve”, azaz a 882/2004 rendelet 26. cikke úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok biztosítják, hogy megfelelő pénzügyi források álljanak rendelkezésre a hatósági ellenőrzésekhez szükséges személyzet és más források biztosításához, bármilyen, megfelelőnek ítélt eszköz, ezen belül általános adóztatás, illetve illetékek vagy díjak megállapítása révén”. Márpedig, ha a vágóhidaktól beszedett illetékeknek az e hatósági ellenőrzések elvégzéséhez szükséges személyzet és más források biztosítását kell lehetővé tenniük, nem látom be, hogy miként tekinthetnénk úgy, hogy az adminisztratív és a támogató személyzet fizetését és költségeit nem lehet az illetékek meghatározása során figyelembe venni, tekintettel arra, hogy a hatósági ellenőrzésekre nem kerülhetne sor e két kategóriába tartozó személyzetnek a tervezési és utókövetési szakaszban egyaránt tanúsított hozzájárulása nélkül.

51. Véleményem szerint ezt az értelmezést a 882/2004 rendelet preambulumbekezdései is megerősítik. Különösen szembetűnőnek tartom, hogy a (32) preambulumbekezdés kimondja, hogy „[a] hatósági ellenőrzések *megszervezésére* megfelelő pénzügyi forrásoknak kell rendelkezésre állniuk […]”[13]. Ha ugyanis az uniós jogalkotó pontosította, hogy a tagállamoknak nem kizárólag a hatósági ellenőrzések „elvégzése”, hanem „megszervezése” érdekében kell a finanszírozási rendszert kialakítaniuk, ez szükségképpen azt is jelenti, hogy e finanszírozás célja annak lehetővé tétele a tagállamok számára, hogy a hatósági ellenőrzések olyan *átfogó rendszerét* vezethessék be, amely nem korlátozódik kizárólagosan az ellenőrzési feladat konkrét végrehajtására. Ebből logikusan következik, hogy az említett finanszírozás nem korlátozódik az ellenőrzések ilyen elvégzésében részt vevő személyzet intézkedéseivel összefüggő költségekre, hanem az adminisztratív és a támogató személyzet fizetéseit és költségeit is fedezheti.

52. Másodszor megjegyzem, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikke – amelynek bizonyos alkalmazási feltételeit a rendelet VI. melléklete pontosítja – az (1) bekezdésében előírja, hogy „[a] tagállamok illetékeket vagy díjakat szedhetnek a hatósági ellenőrzések során *felmerülő* költségek fedezésére”[14]. Márpedig véleményem szerint az adminisztratív és a támogató személyzet fizetései és költségei beletartozhatnak az említett költségekbe. Ahogyan ugyanis nem tagadható, hogy egy épület megépítése során „felmerülnek” az építész tervezési, szervezési vagy irányítási tevékenységeivel kapcsolatos költségek, nem látom be, hogy hogyan állíthatnánk azt, hogy az adminisztratív és a támogató személyzet tevékenységéhez kapcsolódó költségek nem a hatósági ellenőrzések elvégzése során „merülnek fel”.

53. Mindenesetre a 882/2004 rendelet történeti áttekintése véleményem szerint lehetővé teszi minden fennmaradó kétely eloszlatását abban a tekintetben, hogy a VI. melléklet 1. és 2. pontjában szereplő „hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet”, illetve „hatósági ellenőrzések elvégzésében részt vevő személyzet” kifejezések javasolt értelmezése helytálló.

13 Kiemelés tőlem.

14 Kiemelés tőlem.

c) Történeti értelmezés

54. Így meg kell vizsgálni az uniós jogalkotó által a hatósági állatorvosi ellenőrzések finanszírozása tárgyában az évek során elfogadott megközelítést. Az ilyen elemzés azt feltételezi, hogy a 882/2004 rendeletet elhelyezzük az említett finanszírozást szabályozó uniós jogalkotási aktusok időrendi sorrendjében, ideértve a 96/43/EK irányelv által módosított 85/73/EGK irányelvet (a továbbiakban: 85/73 irányelv),[15] amely a 882/2004 rendeletet megelőzően volt hatályban, valamint az (EU) 2017/625 rendeletet,[16] amely bár jelenleg hatályban van, a jelen ügyek által érintett időszak tekintetében nem alkalmazandó.

55. A 85/73 irányelvet illetően kiemelem, hogy annak 1–3. cikke úgy rendelkezett, hogy a tagállamok a hatósági vizsgálatok és ellenőrzések során *felmerült* költségek fedezésére egy közösségi díj beszedésére voltak kötelesek. E költségeket illetően a rendelet 5. cikkének (1) bekezdése kimerítően pontosította, hogy azok „a vizsgálati szerv bér- és társadalombiztosítási költségei[t]" foglalják magukban, valamint „a vizsgálatok és az ellenőrzések során felmerülő adminisztratív költségek[et], amelyek magukban foglalhatják az ellenőrök szakmai továbbképzésének költségeit is", azzal, hogy a két költségkategóriának „az 1., 2. és 3. cikk szerinti vizsgálatok és ellenőrzések során felmerülő" költségeket kell magában foglalnia. Másként fogalmazva, a 85/73 irányelv kifejezetten előírta, hogy a tagállamok jogosultak olyan díjakat alkalmazni, amelyek a hatósági ellenőrzéseket ténylegesen elvégző személyzet fizetésén és költségein kívüli költségek fedezését szolgálják, amely egyaránt magában foglalta az adminisztratív és a támogató személyzet fizetését és költségeit.

56. Ugyanez a helyzet a 2017/625 rendelet esetében. Ez különösen világosan következik a (66) preambulumbekezdésének olvasatából is, amelynek értelmében „[a] díjaknak, illetve illetékeknek fedezniük kell az illetékes hatóságoknak a hatósági ellenőrzések végzése során felmerült költségeit – az általános költségeket is beleértve –, de nem haladhatják meg azok mértékét. Az általános költségek magukban foglalhatják *a hatósági ellenőrzések megtervezéséhez és lefolytatásához szükséges támogatás és szervezés költségeit*,[17] valamint az említett rendelet 81. cikkének a)–g) pontja értelmében azok a költségek, amelyek alapján e díjakat vagy illetékeket meghatározták, magukban foglalják – amennyiben azok hatósági ellenőrzés során merültek fel – „a hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet, *többek között a támogató és adminisztratív személyzet*[18] fizetését, szociális biztonsági járulékait, nyugdíj- és biztosítási költségeit" (a) pont), továbbá „a létesítmények és felszerelések költségét" (b) pont), „a képzési költségeket" – az illetékes hatóságoknál a felvétel elnyeréséhez szükséges képesítés megszerzését célzó képzés költségeinek kivételével (e) pont) – és az ilyen személyzet „utazási költségeit és a kapcsolódó megélhetési költségeket" (f) pont).

57. E körülmények között a 85/73 irányelv és a 882/2004 rendelet közötti átmenetet illetően úgy vélem, hogy amennyiben az uniós jogalkotó el kívánt volna térni a megtérítendő költségeknek az említett irányelv által elismert kiterjesztő értelmezésétől, úgy ezt kifejezetten pontosította volna. Márpedig a 882/2004 rendelet előkészítő anyagai semmilyen arra irányuló szándék jelét nem mutatják, hogy szűküljön a tagállamok által a hatósági ellenőrzések finanszírozása érdekében figyelembe vehető költségek köre.

15 A 89/662/EGK, a 90/425/EGK, a 90/675/EGK és a 91/496/EGK irányelvek által szabályozott állategészségügyi vizsgálatok és ellenőrzések finanszírozásáról szóló, 1985. január 29-i tanácsi irányelv (HL 1985. L 32., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 6. kötet, 161. o.).

16 Az élelmiszer- és takarmányjog, valamint az állategészségügyi és állatjóléti szabályok, a növényegészségügyi szabályok, és a növényvédő szerekre vonatkozó szabályok alkalmazásának biztosítása céljából végzett hatósági ellenőrzésekről és más hatósági tevékenységekről, továbbá a 999/2001/EK, a 396/2005/EK, az 1069/2009/EK, az 1107/2009/EK, az 1151/2012/EU, a 652/2014/EU, a 2016/429/EU és a 2016/2031/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, az 1/2005/EK és az 1099/2009/EK tanácsi rendelet, valamint a 98/58/EK, az 1999/74/EK, a 2007/43/EK, a 2008/119/EK és a 2008/120/EK tanácsi irányelv módosításáról, és a 854/2004/EK és a 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 89/608/EGK, a 89/662/EGK, a 90/425/EGK, a 91/496/EGK, a 96/23/EK, a 96/93/EK és a 97/78/EK tanácsi irányelv és a 92/438/EGK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. március 15-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet) (HL 2017. L 95., 1. o.; helyesbítés: HL 2017. L 137., 40. o.).

17 Kiemelés tőlem.

18 Kiemelés tőlem.

58. Hasonlóképpen a 882/2004 rendelet és a 2017/625 rendelet közötti átmenetet illetően, ha azt feltételezzük, hogy a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 1. és 2. pontja az adminisztratív és támogató személyzet fizetéseit és költségeit kizárja az illetékek útján megtéríthető költségekből, úgy vélem, hogy a 2017/625 rendelet arra irányuló választása, hogy tágan határozza meg ezeket a költségeket, szükségszerűen az uniós jogalkotó azon szándékával magyarázható, hogy így hagyjon fel a 882/2004 rendelet által elfogadott állítólagosan megszorító megközelítéssel. Ezzel szemben a Bizottság a javaslatában [19] egy olyan, a 882/2004 rendelet által bevezetett finanszírozási rendszer alkalmazásának értékelésére vonatkozó külső tanulmányra hivatkozott, amely szerint az említett költségeket úgy határozták meg e rendelet VI. mellékletében, hogy az rendkívül széles értelmezési mozgásteret enged a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára. [20] Márpedig ez a hivatkozás – a 2017/625 rendelet arra irányuló céljának kontextusába helyezve, hogy észszerűsítse és egységesítse a meglévő rendelkezéseket – engem arra a következtetésre vezet, hogy e rendelet távol áll attól, hogy a megtérítendő költségek tekintetében radikális változást célozzon, ezzel szemben egyszerűen e költségek meghatározását kívánja tisztázni.

59. Következésképpen, még ha a 882/2004 rendelet és egyrészt az azt megelőző irányelv, illetve másrészt az azt követő rendelet közötti szerkesztésbeli különbség számomra rendkívül meglepő is, úgy látom, hogy az a tény, hogy az uniós jogalkotó megközelítése a hatósági ellenőrzések finanszírozását szabályozó jogi aktusok esetében végig következetes maradt, nyilvánvalóan alátámasztja a hatósági ellenőrzésekhez kapcsolódó, a hatáskörrel rendelkező hatóságok által illetékek útján beszedhető költségek tág értelmezését. Véleményem szerint ugyanis nem volna helyes úgy értelmezni a 882/2004 rendeletet, hogy az csak szűkebb körben teszi lehetővé a költségek megtérítését az e rendeletet megelőző irányelv, illetve az azt hatályon kívül helyező rendelet által egyaránt beszedni engedélyezett költségekhez képest, mivel egyrészt a 882/2004 rendeletben semmi sem utal kifejezetten arra, hogy e rendelet a 85/73 irányelvhez képest szűkebb megközelítést fogadna el a költségek megtérítése tekintetében, és másrészt semmi sem jelzi a 2017/625 rendeletben, hogy a jogalkotó szélesebb megközelítéshez kívánna visszatérni, annál is inkább, mivel ahogyan arra fentebb is utaltam, ez utóbbi rendelet előkészítő anyagaiból világosan kitűnik, hogy az pusztán a hatósági ellenőrzések finanszírozására vonatkozó rendelkezések terjedelmének tisztázását célozza. [21]

60. Véleményem szerint ezt az értelmezést erősíti a 882/2004 rendelet VI. melléklete 1. és 2. pontjának teleologikus értelmezése is.

d) Teleologikus értelmezés

61. A 882/2004 rendeletre vonatkozó javaslatában a Bizottság megállapította, hogy az illetékek beszedésére alapozott, a 85/73 irányelv által bevezetett finanszírozási rendszer nem tette lehetővé azon cél elérését, hogy elkerülhető legyen a tagállamok közötti, a verseny torzulásához vezető különbségek állandósulása. E helyzet orvoslása érdekében javasolta a Bizottság – a jelenleg az említett rendelet 26. cikkében szereplő – azon elv bevezetését, amely szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell megfelelő pénzügyi források felszabadítását annak érdekében, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára a hatósági ellenőrzésekhez szükséges személyzet és más források biztosítottak legyenek. [22]

19 Az élelmiszer- és takarmányjog, valamint az állategészségügyi és állatjóléti, a növény-egészségügyi, a növényi szaporítóanyagokra és a növényvédő szerekre vonatkozó szabályok alkalmazásának biztosítása céljából végzett hatósági ellenőrzésekről és más hatósági tevékenységekről, továbbá a 999/2001/EK, az 1829/2003/EK, az 1831/2003/EK, az 1/2005/EK, a 396/2005/EK, a 834/2007/EK, az 1099/2009/EK, az 1069/2009/EK, az 1107/2009/EK, az 1151/2012/EU, és a(z) […]/2013/EU rendelet, valamint a 98/58/EK, az 1999/74/EK, a 2007/43/EK, a 2008/119/EK, a 2008/120/EK és a 2009/128/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre (a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet) vonatkozó javaslat (COM(2013) 265 final, 4. o.).

20 Lásd: „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls” (A tagállamok által a hatósági ellenőrzések költségeinek fedezésére beszedett illetékek vagy díjak), Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009., 35. o.

21 Lásd a 19. lábjegyzetet.

22 A takarmányokra és az élelmiszerekre vonatkozó hatósági ellenőrzésekről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet javaslata (COM(2003) 52 final, 43. o.).

62. Márpedig, ha a hatáskörrel rendelkező hatóságok által az illetékek útján beszedett pénzügyi források nem lennének elégségesek a hatósági ellenőrzések lefolytatása miatt felmerülő költségek *teljes terjedelmének* fedezésére, ideértve tehát az adminisztratív és a támogató személyzet fizetését és költségeit is, a 882/2004 rendeletnek az embereket és az állatokat fenyegető kockázatok megelőzésére, megszüntetésére vagy elfogadható mértékűre történő csökkentésére irányuló céljai csak az államháztartás hozzájárulása útján lennének elérhetők, amely – mivel fogalmilag torzítja a versenyfeltételeket – ellentétes lenne az e rendelet 27. cikke által elérni kívánt harmonizációs céllal.

63. Ezen túlmenően egyetértek a dán kormány által előterjesztett érveléssel, amely szerint, ha az adminisztratív és a támogató személyzet fizetését és költségeit nem lehetne a megtérítendő költségek kategóriájába tartozónak tekinteni, a hatáskörrel rendelkező hatóságok valószínűleg arra kényszerülnének, hogy a szervezésre és a tervezésre vonatkozó tevékenységeket a hatósági állatorvosokra vagy a hatósági segédszemélyzetre bízzák. Véleményem szerint ez ellentétes lenne az ellenőrzések hatékonyságának követelményével, amely úgy vélem, hogy a 882/2004 rendelet több rendelkezéséből is levezethető, különösen a 4. cikkének (2) bekezdéséből („Az illetékes hatóságok biztosítják, hogy: a) […] [a] hatósági [ellenőrzés] hatékony és megfelelő legyen […]”), a 7. cikkének (1) bekezdéséből („[…] Általánosságban a következőket kell nyilvánosan elérhetővé tenni: a) az illetékes hatóságok ellenőrzési tevékenységével és hatékonyságával kapcsolatos információk […]”), és a 8. cikkének (3) bekezdéséből („Az illetékes hatóságoknak eljárások állnak rendelkezésükre: a) az általuk végzett hatósági ellenőrzések hatékonyságának felülvizsgálatára […]”).

64. Mindezen megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy úgy kell értelmezni a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 1. pontjában szereplő „hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet” kifejezést, valamint a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 2. pontjában szereplő „hatósági ellenőrzések [elvégzésében] részt vevő személyzet” kifejezést, hogy a hatósági ellenőrzések illetékeinek kiszámításakor figyelembe vehető fizetések és költségek az NVWA vagy a KDS adminisztratív vagy támogató személyzetének fizetését és költségeit egyaránt magukban foglalják.

2. Az ahhoz szükséges feltételekről, hogy az adminisztratív és a támogató személyzet költségeit az illetékek számítása során figyelembe lehessen venni

65. Ezt követően az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést kell megválaszolni, amellyel a kérdést előterjesztő bíróság annak meghatározását kéri a Bíróságtól, hogy mely feltételeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy az adminisztratív és a támogató személyzet felmerült költségeit a vágóhidak számára előírt illetékek számítása során figyelembe lehessen venni.

66. Ebben a tekintetben kiemelem, hogy amikor a tagállamok arról döntenek, hogy illetékek útján finanszírozzák a hatósági ellenőrzéseket, az ezen illetékek összegének számítása során figyelembe vehető költségek meghatározása tekintetében a mérlegelési jogköreiket a következő keretek határozzák meg.

67. Először is a 882/2004 rendelet 27. cikkének (1) bekezdése – amelyre ugyanezen cikk (4) bekezdése is visszautal – megköveteli az előírt költségek és a hatósági ellenőrzések közötti *okozati összefüggést*, amikor úgy rendelkezik, hogy a tagállamok kizárólag a hatósági ellenőrzések során „felmerülő” költségek fedezésére szedhetnek be illetékeket (a továbbiakban: okozati kritérium).

68. Másodszor emlékeztetek arra, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy az említett illetékek nem haladhatják meg a hatáskörrel rendelkező hatóságok által ténylegesen viselt költségeket (a továbbiakban: a maximális díjazás kritériuma).

69. Véleményem szerint tehát csakis az okozati kritériumnak és a maximális díjazás kritériumának az esetről esetre történő – a 882/2004 rendelet VI. mellékletében felsorolt költségkategóriákkal összefüggésben történő – alkalmazása révén kellene a Bíróságnak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést megválaszolnia.

70. Ebben a tekintetben nem kerüli el a figyelmemet, hogy az írásbeli észrevételeiben a Gosschalk azt állította, hogy a Bíróság a Kødbranchens Fællesråd ítéletben [23] korlátozta az *általános jellegű* megtérítendő költségek körét. Konkrétan e fél szerint a hatáskörrel rendelkező hatóságok – a *közvetett* költségek kizárásával – kizárólag a közvetlen költségeket, azaz a hatósági ellenőrzésekkel közvetlen kapcsolatban álló költségeket érvényesíthetik a vágóhidakkal szemben.

71. Az említett ítélet figyelmesebb elemzése ugyanakkor véleményem szerint az ilyen értelmezés elutasításához vezet.

72. Ebben az ügyben azzal a kérdéssel fordultak a Bírósághoz, hogy a 882/2004 rendeletnek a VI. melléklete 1. és 2. pontjával együttesen értelmezett 27. cikke (4) bekezdésének a) pontja értelmében a tagállamok a hatósági ellenőrzésekért beszedett díjak összegének megállapítása során érvényesíthetik-e a vágóhidakkal szemben az olyan személyek fizetésével és képzésével kapcsolatban felmerülő kiadásokat, akik a hatósági segédszemélyzet kötelező alapképzésén vesznek részt. Válaszában a Bíróság kimondta, hogy „a díjak kizárólag az élelmiszeripari vállalkozásoknál végzett *ellenőrzésekkel kapcsolatban* a tagállamoknál *ténylegesen felmerülő* költségek fedezésére fordíthatók, és nem az a rendeltetésük, hogy e személyzet alapképzésének költségét az érintett ágazat vállalkozásaira terheljék” [24].

73. Véleményem szerint ebben az ítéletben a Bíróság nem a hatáskörrel rendelkező hatóságok által a vágóhidakkal szemben érvényesíthető költségkategóriákat határozta meg, hanem csak annak megállapítására szorítkozott, hogy nem térítendő meg az egyik *sajátos* kategória, a hatósági segédszemélyzet kötelező alapképzéséből eredő költségek. Úgy vélem, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikke (1) bekezdésében előírt okozati kritérium egyszerű alkalmazásáról van szó, amely azzal a hatással jár, hogy a megtérítendő költségek köréből kizárja azokat a költségeket, amelyek nem voltak szükségesek a hatáskörrel rendelkező hatóság számára valamely tényleges hatósági ellenőrzés elvégzése érdekében, mivel az adott ügyben e képzés résztvevői még nem rendelkeztek képesítéssel, és így sem a hatósági ellenőrzések elvégzésében nem vehettek volna részt, sem támogatást nem nyújthattak volna az ellenőrzések során.

74. A fent említett megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ adja, hogy valamely hatáskörrel rendelkező hatóság adminisztratív és támogató személyzetének költségeit azzal a feltétellel lehet figyelembe venni a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontja és VI. melléklete 1. és 2. pontja alapján a vágóhidakra kivetett illetékek összegének megállapítása során, hogy először is azok ténylegesen a hatósági ellenőrzések elvégzéséből erednek, és másodszor, nem haladják meg az e hatóság által viselt – az említett mellékletben felsorolt költségkategóriákba tartozó – költségeket.

75. Mindazonáltal szükségesnek tartok egy pontosítást tenni. Tudomással bírok ugyanis arról, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak a megtérítendő költségek elhatárolásával kapcsolatos törekvése az abból fakadó jogi bizonytalanságnak tudható be, hogy a tisztán okozati kritérium alkalmazása a gyakorlatban azt eredményezné, hogy az NVWA szabadon felszámíthatna a vágóhidak számára olyan költségeket, amelyek csak rendkívül távoli kapcsolatban állnak a hatósági ellenőrzések elvégzésével, amely – a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő költségkategóriák

23 2016. március 17-i ítélet (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Lásd a 2016. március 17-i Kødbranchens Fællesråd ítéletet (C-112/15, EU:C:2016:185, 39. pont) (kiemelés tőlem).

bizonytalan jellegéből adódóan – kiterjedt peres eljárásokat vonna maga után e bíróság előtt.[25] Ugyanakkor meg vagyok győződve arról, hogy az ilyen jogi bizonytalanság legnagyobb részt a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 2. pontjában szereplő „kapcsolódó költségek" fogalma NVWA általi téves értelmezésének tudható be.

76. Ahogyan ugyanis az a 2017/625 rendelet elfogadása érdekében elfogadott, a jelen indítvány 58. pontjában már említett tanulmányból,[26] valamint az Egyesült Királyság kormánya írásbeli észrevételeiből is következik, a „kapcsolódó költségek" fogalmát számos hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság egyfajta *Jolly Joker* fogalomként értelmezte, amely végső soron lehetővé tette e hatóságok számára, hogy illetékek útján rendkívül széles körben érvényesítsenek költségeket a vágóhidakkal szemben, amely mindenekelőtt számomra úgy tűnik, hogy kiüresíti az említett VI. mellékletben szereplő kimerítő lista hatékony érvényesülését.

77. Mindenesetre úgy vélem, hogy a 882/2004 rendelet VI. melléklete 2. pontjának általános értelmezése keretében a „kapcsolódó költségek" fogalma távol áll attól, hogy a mellékletben szereplő *minden* más költségkategóriával való kapcsolatra utaljon, az kizárólag az „úti költségek" kategóriájával hozható összefüggésbe.

78. Egy történeti jellegű adalék különösen alátámasztja azt az értelmezést, amelyet a Bíróság számára elfogadni javaslok. A 882/2004 rendeletre vonatkozó javaslatában ugyanis a Bizottság megjegyezte, hogy a hatósági ellenőrzéseknek a 98/728/EK tanácsi határozat[27] által bevezetett finanszírozási rendszere – amely a bizonyos adalékanyagok dokumentációjának vizsgálatáért felszámított díjakon alapult az egyes létesítmények és közvetítők engedélyezésével kapcsolatosan – megfelelően működött, ami nem volt elmondható az állategészségügyi ágazatról. A Bizottság arra emlékeztetett különösen, hogy ez a határozat a B. mellékletében meghatározta a díjak meghatározása érdekében figyelembe vehető költségek kimerítő listáját. Márpedig ez a lista – amely a 882/2004 rendelet VI. mellékletének megszerkesztése tekintetében is elsődleges inspirációs forrást jelentett – az „Ügyintézési költségek" cím harmadik francia bekezdésében megkülönbözteti az „utazási és a kapcsolódó egyéb költségeket".

79. Ezen értelmezés alapján a tagállamoknak a vágóhidakkal szemben érvényesíthető költségek meghatározására vonatkozó – ténylegesen korlátlan – mérlegelési mozgástere számottevően csökkenne a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jelenlegi gyakorlatához képest, mivel így kizárólag azokat a költségeket lehetne az illetékek meghatározása során figyelembe venni, amelyek az utazással kapcsolatban állnak, mint például a vonatjegyek, a szállodai szobák és a bérautók lefoglalásához kapcsolódó költségek. Ez számomra elegendőnek tűnik az abból eredő jogi bizonytalanság kiküszöböléséhez, amely – mint ahogy arra fentebb is emlékeztettem – kiterjedt peres eljárásokat eredményezett a kérdést előterjesztő bíróság előtt.

B. A C-477/18. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdés a) részéről és a C-478/18. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésről

80. E kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy úgy kell-e értelmezni a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontjában és VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő szabályozást, hogy azokkal ellentétes, ha a vágóhidakkal szemben hatósági ellenőrzések után olyan illetékeket alkalmaznak, amelyeket a vágóhidak által a hatáskörrel rendelkező hatóságnak bejelentett, de valójában nem hatósági ellenőrzésre fordított negyedórák érintenek.

25 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzések szerint 400 ügy van jelenleg is folyamatban az eljáró bíróság előtt, amelyek tárgyát az miniszter által a panaszokkal kapcsolatban hozott – az alapeljárásban hozott határozatokhoz hasonló – határozatok jelentik.

26 Lásd: „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls" (A tagállamok által a hatósági ellenőrzések költségeinek fedezésére beszedett illetékek vagy díjak), Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009., 35. o.

27 A takarmányozási ágazatban alkalmazott díjak közösségi rendszeréről szóló, 1998. december 14-i 98/728/EK tanácsi határozat (HL 1998. L 346., 51. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 24. kötet, 211. o.).

81. Ebben a tekintetben először is emlékeztetni kell még egyszer arra, hogy a 27. cikk (4) bekezdésének a) pontja azt az elvet írta elő, hogy a hatósági ellenőrzések elvégzéséért beszedett illetékek megállapítása során a hatáskörrel rendelkező hatóságok által ténylegesen viselt költségeket lehet csak figyelembe venni. Másként fogalmazva, semmilyen esetben sem terhelhetik a vágóhidakat azok a költségek, amelyek nem rendelkeznek ezzel a *valós* jelleggel.

82. Ebből következik, hogy nem jogkérdés az, hogy a hatósági ellenőrzések költségeinek a vágóhidak számára történő felszámítása összeegyeztethető-e a 882/2004 rendelet 27. cikkének (4) bekezdésével, hanem az lényegében ténybeli elemzéstől, és különösen attól a kérdéstől függ, hogy a jelen esetben a hatáskörrel rendelkező hatóság abból az egyedüli okból kifolyólag viselt-e költségeket, hogy bár a vágóhidak bejelentettek negyedórákat, ezeket végül mégsem fordították hatósági ellenőrzésre.

83. Ebben a tekintetben két ellentétes véleménnyel találkozhatunk az eljárás írásbeli szakaszában. Míg a Gosschalk úgy véli, hogy a hatósági ellenőrzésre bejelentett, de rá nem fordított negyedórákat nem lehet a vágóhidaknak felszámítani a 882/2004 rendelet 27. cikkének (4) bekezdése címén, mivel nem jelentenek az NVWA által ténylegesen felmerült költségeket, a holland kormány ezzel ellentétes véleményen van, és úgy véli, hogy az NVWA ugyanazokat a költségeket viseli a bejelentett és rá nem fordított, illetve ténylegesen ráfordított negyedórák esetében egyaránt.

84. Véleményem szerint e két elmélet nem veszi figyelembe a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok által esetlegesen viselt költségeket okozó tényezőt, azaz azt, hogy a többlet negyedórákat bejelentő vágóhídnál végzett ellenőrzésben érintett személyzetet nem lehet átirányítani más vágóhidakhoz.

85. Az Egyesült Királyság kormánya írásbeli észrevételeiben világosan részletezett kétféle helyzet példázhatja, hogy ez a tényállási elem milyen módon határozza meg azt a kérdést, hogy az említett hatóságok viseltek-e ténylegesen költségeket, és így e költségek felszámíthatók-e az érintett vágóhidaknak. Ha egy vágóhíd bejelent egy 2 óra 45 perc hosszúságú időszávot, és végül csak 2 óra 30 percet használ fel amiatt, hogy a hatósági ellenőrzések elvégzése kevesebb időt vett igénybe, nyilvánvaló, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságnak nem áll módjában, hogy átirányítsa a személyzetét. Következésképpen igazolt, hogy a személyzet 2 óra 45 percnyi igénybevételéhez fűződő költségeket számítsák fel az említett vágóhídnak, mivel azok már felmerültek a hatáskörrel rendelkező hatóságnál. Abban az esetben viszont, ha a vágóhíd már törölte az utolsó negyedóra bejelentését, meg kellene győződni arról, hogy felmerültek-e költségek az ilyen negyedórához kapcsolódóan a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnál. E tekintetben egyetértek az Egyesült Királyság kormánya azon véleményével, amely szerint szükséges lenne azt ellenőrizni, hogy a szóban forgó vágóhíd *kellően előre* értesítette-e a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságot annak érdekében, hogy lehetősége legyen a személyzeti erőforrásai átirányítására. Amennyiben ez a helyzet áll fenn, a személyzetet átirányíthatták volna, és így semmilyen összeget nem számíthatnak fel az említett negyedóra miatt.

86. Meggyőződésem, hogy ez utóbbi esetben a tisztán esetről esetre történő mérlegelés rengeteg további peres eljárást szülne. Éppen ezért – illetve abból a célból is, hogy a vágóhidak számára egy könnyen alkalmazható kritérium álljon rendelkezésre – az Egyesült Királyság kormányához hasonlóan úgy vélem, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok meghatározhatnának egy *értesítési határidőt*, amely lehetővé tenné a személyzetük átirányítását az egyiktől a másik vágóhídhoz.

87. A fentiekre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a C-477/18. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdés a) részére és a C-478/18. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésre azt a választ adja, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontját és VI. mellékletének 1. és 2. pontját úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezésekkel nem ellentétes, ha a vágóhidak által a hatáskörrel rendelkező hatóságnak hatósági ellenőrzéshez szükségesként bejelentett, de valójában hatósági ellenőrzésre nem fordított negyedórák után illetéket számítanak fel a vágóhidakkal szemben, ha e hatóságnak nem áll módjában, hogy az érintett vágóhíd rendelkezésére bocsátott személyzetet átirányítsa.

C. A C-477/18. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdés b) részéről

88. E kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy abban az esetben is érvényes-e a harmadik kérdés a) részére adott válasz, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság olyan hatósági állatorvosokat kölcsönzött, akik a vágóhíd által bejelentett, de rá nem fordított negyedórákért nem kapnak javadalmazást, és ezzel összefüggésben a bejelentett, de rá nem fordított negyedórák után a vágóhídnak kiszámlázott összeg a hatáskörrel rendelkező hatóság általános adminisztratív költségeinek fedezésére szolgál.

89. Előzetesen megjegyzem, hogy a holland kormány cáfolja magát a kérdés alapjául szolgáló előfeltevést, és véleménye szerint attól a pillanattól kezdődően, hogy az NVWA egy állatorvosának vagy egy kölcsönzött hatósági állatorvosnak a bevonását tervezik, az érintett állatorvos fizetésben részesül, függetlenül attól, hogy az ellenőrzésre végül sor került, vagy sem. Mindenesetre semmilyen kétség nem fér ahhoz, hogy a Bíróságnak abban a formában kell megválaszolni a jelen kérdést, ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság megfogalmazta, tekintettel az állandó ítélkezési gyakorlatra is, amely szerint az előzetes döntéshozatal keretében egyedül a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezik hatáskörrel arra, hogy megállapítsa és értékelje azon jogvita tényállását, amellyel kapcsolatban hozzá fordultak. [28]

90. Meg kell tehát vizsgálni azt a kérdést, hogy a kölcsönzött hatósági állatorvosnak a bejelentett, de rá nem fordított negyedórákhoz kapcsolódóan elmaradt javadalmazása kiszámlázható-e a vágóhidaknak az NVWA általános adminisztratív költségeinek fedezésére.

91. Véleményem szerint az így képzett illeték kételyeket vet fel a 882/2004 rendelet 27. cikkének (4) bekezdésével való összeegyeztethetőségét illetően.

92. Először is úgy vélem, hogy az a feltétel, hogy az általános költségeknek az NVWA által ténylegesen viselt költségeket kell tükröznie, azt feltételezi, hogy a kölcsönzött állatorvosok által kapott kevesebb javadalmazás révén elért megtakarítás – amely abból adódik, hogy a vágóhidak által bejelentett, de rá nem fordított negyedórákért ezen állatorvosok semmilyen fizetésben nem részesülnek – megegyezik az *ugyanekkora* összegű általános költségekkel, amely számomra a gyakorlatban kétségesnek tűnik. Mindenesetre a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak eldöntése, hogy erről van-e szó.

93. Másodszor megállapítom, hogy nem következik az ügy irataiból, hogy a szóban forgó költségek a 882/2004 rendelet – e rendelet 27. cikkének (4) bekezdése által is hivatkozott – VI. mellékletében előírt egyik vagy akár több költségkategóriába is beletartoznának. Az „általános költségek” ugyanis nem képezik részét a 882/2004 rendelet VI. mellékletében szereplő, az illetékek számításakor figyelembe vehető költségkategóriák kimerítő listájának, mivel azok nem vonhatók a „kapcsolódó költségek” fogalma alá. Így meg kell győződni arról, hogy a vágóhidakra kivetett illetékek megállapítása során az NVWA valamely fent említett költségkategóriájába vagy költségkategóriáiba tartozó általános költségeinek csupán a töredékét veszik figyelembe, amelynek a megítélése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

94. E megállapításokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy azt a választ adja a kérdést előterjesztő bíróságnak, hogy abban az esetben is érvényes a harmadik kérdés a) részére adott válasz, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság olyan hatósági állatorvosokat kölcsönzött, akik a vágóhíd által bejelentett, de rá nem fordított negyedórákért nem kapnak javadalmazást, és ezzel összefüggésben a bejelentett, de rá nem fordított negyedórák után a vágóhídnak kiszámlázott összeg a hatáskörrel rendelkező hatóság általános adminisztratív költségeinek fedezésére szolgál, azzal a feltétellel, hogy ezek az általános költségek a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 2. és 3. pontjában felsorolt valamely költségkategóriájába vagy költségkategóriáiba tartoznak, és az összegük megegyezik a hatáskörrel

28 Lásd: 2016. június 8-i Hünnebeck ítélet (C-479/14, EU:C:2016:412, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

rendelkező hatóság által a kölcsönzött állatorvosok kisebb javadalmazása révén elért megtakarítással, amely abból adódik, hogy a vágóhidak által bejelentett, de rá nem fordított negyedórákért semmilyen fizetésben nem részesülnek. A kérdést előterjesztő bíróság feladata megvizsgálni, hogy ez a helyzet áll-e fenn.

D. A C-477/18. sz. ügyben előterjesztett negyedik kérdéséről

95. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy úgy kell-e értelmezni a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontjában és VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő szabályt, hogy azzal ellentétes, ha a vágóhidaknak átalányösszeg formájában számítják fel az NVWA által alkalmazott állatorvosok és a kölcsönzött – alacsonyabb javadalmazású – állatorvosok hatósági ellenőrzést szolgáló tevékenységeit, így a kölcsönzött állatorvosoknak fizetettnél magasabb díjazás szerepel a számlán.

96. Bevallom, hogy még az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben kifejtett megállapítások figyelmes átolvasását követően sem vagyok képes pontosan azonosítani azt az értelmezési kérdést, amelynek a Bíróság általi elemzését a kérdést előterjesztő bíróság a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben kéri.

97. Először is megállapítom, hogy a holland jog értelmében a díjszabásokat évente rögzíteni kell, amelynek alapja egyrészt az NVWA által a megelőző három évben viselt átlagos költségek, másrészt pedig a következő évben várható költségnövekedés figyelembevétele. Ezen az alapon kerül kiszámlázásra a vágóhidak számára egy, a fentiekkel egyenértékű összeg a hatósági ellenőrzések keretében elvégzett tevékenységekért.[29]

98. E körülmények között világos, hogy a hatósági állatorvosoknak és a kölcsönzött állatorvosoknak az e díjszabásban foglalt átlagos fizetése bizonyos vizsgálati tevékenységek esetében az NVWA által ténylegesen viselt költségeknél magasabb összegű is lehet. Következésképpen úgy tűnik számomra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróság elé terjesztett kérdés vagy arra irányul, hogy i. az NVWA a 882/2004 rendelet alapján nem köteles-e arra, hogy a hatósági ellenőrzések lefolytatásával összefüggésben *ténylegesen* felmerült költségeken alapuló, minden vágóhíd esetében egyedileg megállapított illetéket alkalmazzon, vagy arra, hogy ii. az a lehetőség, hogy az NVWA egy adott évben előnyre tesz szert, nem sérti-e a 882/2004 rendeletet.

99. Feltételezve, hogy – ahogyan azt a felek többsége is véli az írásbeli észrevételeikben – a kérdést előterjesztő bíróság az első pontot kívánja tisztázni, arra kívánok csak emlékeztetni, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének b) pontja értelmében az illetékek „az illetékes hatóságok által adott időszak alatt viselt költségek alapján átalányként […] is megállapíthatók”. Márpedig véleményem szerint nem fér kétség ahhoz, hogy nem egyeztethető össze az e rendelkezés által előírt *lehetőséggel* az a *kötelezettség*, hogy a ténylegesen felmerült költségeken alapuló illetékeket alkalmazzanak a vágóhidakkal szemben az egyes létesítményeikben elvégzett hatósági ellenőrzések címén.

100. Abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés a második pontot érintené, megállapítom, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének b) pontja biztosítja a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára azt a lehetőséget, hogy a vágóhidak számára az e hatóságok által – az érintett év tekintetében – ténylegesen viselt költségeknél magasabb vagy alacsonyabb költségeket számítsanak fel. Ezzel együtt a Gosschalk által az írásbeli észrevételeiben[30] sérelmezett azon tény, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok előnyre tesznek szert egy meghatározott évben, távol áll attól, hogy

29 Ahogyan azt a miniszter is állította az alapeljárásban, az átalányösszeg elfogadását alátámasztó indok az egyenlő bánásmód fenntartásának szükségessége, mivel az ilyen díjszabás alkalmas lehet a vágóhidak abból fakadó eltérő bánásmódjának elkerülésére, hogy a vizsgálatokat hatósági állatorvosok vagy kölcsönzött állatorvosok végzik-e el.

30 A Gosschalk ugyanis előadja – anélkül, hogy további pontosítást tenne –, hogy az NVWA így 8 500 000 eurónak megfelelő előnyt ért el.

összeegyeztethetetlen legyen a 882/2004 rendelettel, az csupán a hatóságok számára biztosított lehetőségben rejlő következmény, és – feltételezve, hogy a díjszabás egyéb összetevői változatlanok maradnak – szükségszerűen azt eredményezi, hogy a következő évben csökkennek a vágóhidakkal szemben alkalmazott illetékek.

101. A fentiekre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy azt a választ adja a negyedik kérdésre, hogy a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontjában és VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő szabályt úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha a vágóhidakkal szemben ugyanazt az átalányösszeget számítják fel az NVWA által alkalmazott állatorvosok és a kölcsönzött – alacsonyabb javadalmazású – állatorvosok hatósági ellenőrzést szolgáló tevékenységeiért, és így a kölcsönzött állatorvosoknak fizetettnél magasabb díjazás szerepel a számlán, tekintettel arra, hogy az említett rendelet 27. cikke (4) bekezdésének b) pontjából következik, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok az illetékeket átalányként is meghatározhatják.

E. A C-477/18. sz. ügyben előterjesztett ötödik és hatodik kérdésről

102. Az ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy úgy kell-e értelmezni a 882/2004 rendelet 26. cikkében és 27. cikke (4) bekezdésének a) pontjában, valamint VI. mellékletének 1. és 2. pontjában szereplő szabályt, hogy a vágóhidaknál lefolytatott hatósági ellenőrzések során beszedett illetékek egy olyan korlátolt felelősségű társaság tartalékképzésére is szolgálhatnak, amelytől a hatáskörrel rendelkező hatóság hatósági segédszemélyzetet kölcsönöz, amellett, hogy vészhelyzet esetén ez a tartalék – a vészhelyzet elmúltával – a hatósági ellenőrzéseket ténylegesen végző, illetve azokat lehetővé tevő személyzet fizetésére és költségeire fordítható. Igenlő válasz esetén a hatodik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy milyen összegig képezhető ilyen tartalék és milyen hosszú lehet az általa lefedett időtartam.

103. Mindjárt az elején emlékeztetni kell arra, hogy a KDS-nél a tartalék képzésének mögöttes indoka annak biztosítása, hogy az állatokat érintő járvány miatti, sokáig tartó krízishez hasonló nem várt körülmények esetében, amikor hosszú ideig nem kerül sor állatok levágására, tovább tudják fizetni a hatósági segédszemélyzet fizetéseit, valamint a személyzeti és képzési költségeiket,[31] anélkül hogy a személyzet egy részét el kellene bocsátani.

104. Úgy tűnik számomra, hogy a KDS általi említett tartalékképzésnek a 882/2004 rendelettel való összeegyeztethetőségét az ugyanezen rendelet 4. cikke (2) bekezdése c) pontjának és 26. cikkének együttes értelmezése alapozza meg.

105. Ami e rendelkezések tartalmát illeti, a 882/2004 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének c) pontja előírja, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak elegendő számú és megfelelően képzett és tapasztalt állománnyal kell rendelkezniük, hogy ezáltal a hatósági ellenőrzéseket és ellenőrzési feladatokat hatékonyan és helyesen lehessen elvégezni, míg emlékeztetni kell arra, hogy a 26. cikk úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy ebből a célból megfelelő pénzügyi források álljanak rendelkezésre.

106. Amennyiben az érintett tartalék célja az említett személyzet rendelkezésre állásának biztosítása annak érdekében, hogy a vészhelyzetet követően az ellenőrzések haladéktalanul folytatódhassanak, azzal lehetne érvelni, hogy az ilyen tartalékképzés nem ellentétes a 882/2004 rendelettel.

107. Ez a következtetés azonban véleményem szerint nem lenne helyes.

31 Ahogyan azt a holland kormány is elismeri az írásbeli észrevételeiben, ez a probléma nem jelentkezik a hatósági állatorvosok esetében, mivel ilyen körülmények között ez utóbbiak feladata a járvánnyal érintett állatok elpusztítása.

108. Nem arra kívánok rámutatni, hogy a 882/2004 rendelet keretében a tagállamok nem írhatják elő egy ilyen tartalék finanszírozását. Éppen ellenkezőleg, nincs semmilyen kételyem afelől, hogy megtehetik ezt. Úgy vélem ugyanakkor, hogy a tagállamok erre nem *illetékek útján* jogosultak.

109. Ahogyan arra már ugyanis többször is utaltam a jelen indítványban, az általános adóztatás útján történő finanszírozással szemben az illetékek (vagy díjak) általi finanszírozást a 882/2004 rendelet 27. cikkének (1) bekezdésében és (4) bekezdése a) pontjában rögzített feltételek határozzák meg. Márpedig nem tekinthetjük úgy, hogy teljesültek volna ezek a feltételek, mégpedig a következő okok miatt.

110. Először is, az illetékek megállapításakor figyelembe vehető költségeket a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontja értelmében az „illetékes hatóságoknak” kell viselniük. A jelen esetben a KDS által alkalmazott hatósági segédszemélyzet fizetéséhez és költségeihez kötődő költségeket a vészhelyzet idején ez a korlátolt felelősségű társaság viselné, nem pedig a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság, azaz az NVWA. [32]

111. Másodszor, ugyanezen rendelkezés értelmében az említett költségeknek a hatáskörrel rendelkező hatóság által *ténylegesen* viselt költségeknek kell lenniük. A jelen esetben meggyőződésem, hogy annak az eseménynek a *jövőbeli és feltételes* jellege, amelyhez e költségek kapcsolódnak – azaz egy, az állatokat érintő járvány felmerülése – nem igazolja, hogy ez az eset állna fenn.

112. Harmadszor, figyelembe véve, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság által viselt költségek tényleges jellege véleményem szerint – ahogyan azt a 882/2004 rendelet 27. cikkének (1) bekezdése is megköveteli – az e költségek és a hatósági ellenőrzések közötti okozati összefüggés fennállásának szükséges feltétele, az állatokat érintő járvány felmerülésének jövőbeli és feltételes jellege véleményem szerint egyúttal kizárja ezen okozati összefüggés fennállását is.

113. A fentiekre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy azt a választ adja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdésre, hogy a 882/2004 rendelet 26. cikkét és 27. cikke (4) bekezdésének bevezető fordulatát és a) pontját, valamint VI. mellékletének 1. és 2. pontját úgy kell értelmezni, hogy a vágóhidaknál lefolytatott hatósági ellenőrzések során beszedett illetékek nem szolgálhatnak egy olyan korlátolt felelősségű társaság tartalékképzésére, amelytől a hatáskörrel rendelkező hatóság hatósági segédszemélyzetet kölcsönöz, amellett, hogy az állatokat érintő járvány esetén ez a tartalék – a vészhelyzet elmúltával – a hatósági ellenőrzéseket ténylegesen végző, illetve azokat lehetővé tevő személyzet fizetésére és költségeire fordítható.

114. Tekintettel az e kérdésre adandó, a Bíróság számára általam javasolt válaszra, a hatodik kérdéssel nem szükséges foglalkozni.

IV. Végkövetkeztetés

115. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

1) A takarmány és élelmiszerjog, valamint az állat egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i 882/2004 európai parlamenti és tanácsi rendelet VI. mellékletének 1. pontjában szereplő „hatósági ellenőrzésekben részt vevő személyzet” kifejezést,

32 Ebben a tekintetben emlékezetetek arra, hogy a 882/2004 rendelet 2. cikke második albekezdésének 4. pontja a következőképpen határozza meg az „illetékes hatóságot”: „egy tagállam azon központi hatósága, amely hatáskörrel rendelkezik a hatósági ellenőrzések megszervezése terén, illetve bármely más hatóság, amelyre ezt a hatáskört átruházták”.

valamint az e rendelet VI. mellékletének 2. pontjában szereplő, a „hatósági ellenőrzések [elvégzésében] részt vevő személyzet" kifejezést úgy kell értelmezni, hogy a hatósági ellenőrzések illetékeinek kiszámításakor figyelembe vehető fizetések és költségek az Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (holland élelmiszer- és termékbiztonsági hatóság) vagy a Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector korlátolt felelősségű társaság (az állattenyésztési ágazatban minőségellenőrzéssel foglalkozó társaság) adminisztratív vagy támogató személyzetének fizetését és költségeit egyaránt magukban foglalják.

2) A hatáskörrel rendelkező hatóság adminisztratív és támogató személyzetének költségeit azzal a feltétellel lehet figyelembe venni a 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontja és VI. melléklete 1. és 2. pontja alapján a vágóhidakra kivetett illetékek összegének megállapítása során, hogy először is azok ténylegesen a hatósági ellenőrzések elvégzéséből erednek, és másodszor, nem haladják meg az e hatóság által viselt – az említett mellékletben felsorolt költségkategóriákba tartozó – költségeket.

3) A 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontját és VI. mellékletének 1. és 2. pontját úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezésekkel nem ellentétes, ha a vágóhidak által a hatáskörrel rendelkező hatóságnak hatósági ellenőrzéshez szükségesként bejelentett, de valójában hatósági ellenőrzésre nem fordított negyedórák után illetéket számítanak fel a vágóhidakkal szemben, ha e hatóságnak nem áll módjában, hogy az érintett vágóhíd rendelkezésére bocsátott személyzetet átirányítsa.

4) Az előző kérdésre adott válasz abban az esetben is érvényes, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság olyan hatósági állatorvosokat kölcsönzött, akik a vágóhíd által bejelentett, de rá nem fordított negyedórákért nem kapnak javadalmazást, és a bejelentett, de rá nem fordított negyedórák után a vágóhídnak kiszámlázott összeg a hatáskörrel rendelkező hatóság általános adminisztratív költségeinek fedezésére szolgál, azzal a feltétellel, hogy ezek az általános költségek a 882/2004 rendelet VI. mellékletének 2. és 3. pontjában felsorolt valamely költségkategóriába vagy költségkategóriákba tartoznak, és az érintett költségek összege megegyezik a hatáskörrel rendelkező hatóság által a kölcsönzött állatorvosok kisebb javadalmazása révén elért megtakarítással, amely abból adódik, hogy a vágóhidak által bejelentett, de rá nem fordított negyedórákért az említett állatorvosok semmilyen fizetésben nem részesülnek. A kérdést előterjesztő bíróság feladata megvizsgálni, hogy ez a helyzet áll-e fenn.

5) A 882/2004 rendelet 27. cikke (4) bekezdésének a) pontját és VI. mellékletének 1. és 2. pontját úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezésekkel nem ellentétes, ha a vágóhidakkal szemben ugyanazt az átalányösszeget számítják fel a holland élelmiszer- és termékbiztonsági hatóság által alkalmazott állatorvosok és a kölcsönzött – alacsonyabb javadalmazású – állatorvosok hatósági ellenőrzést szolgáló tevékenységeiért, és így a kölcsönzött állatorvosoknak fizetettnél magasabb díjazás szerepel a számlán, tekintettel arra, hogy az említett rendelet 27. cikke (4) bekezdésének b) pontjából következik, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok az illetékeket átalányként is meghatározhatják.

6) A 882/2004 rendelet 26. cikkét és 27. cikke (4) bekezdésének bevezető fordulatát és a) pontját, valamint VI. mellékletének 1. és 2. pontját úgy kell értelmezni, hogy a vágóhidaknál lefolytatott hatósági ellenőrzések során beszedett illetékek nem szolgálhatnak egy olyan korlátolt felelősségű társaság tartalékképzésére, amelytől a hatáskörrel rendelkező hatóság hatósági segédszemélyzetet kölcsönöz, amellett, hogy az állatokat érintő járvány esetén ez a tartalék – a vészhelyzet elmúltával – a hatósági ellenőrzéseket ténylegesen végző, illetve azokat lehetővé tevő személyzet fizetésére és költségeire fordítható.