Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 18. rujna 2019.[1]

Spojeni predmeti C-477/18 i C-478/18

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba br. 882/2004 – Službene kontrole hrane i hrane za životinje – Financiranje – Pristojbe koje države članice mogu naplaćivati za pokriće troškova službenih kontrola – Prilog VI. – Pojam ‚osoblje koje sudjeluje u službenim kontrolama' – Pojam ‚slični troškovi' – Članak 27. – Troškovi službenih kontrola – Troškovi koje snose nadležna tijela – Prijavljene četvrtine sata tijekom kojih se nije radilo – Prosječne tarife – Rezerve osnovane u privatnom društvu koje se mogu upotrijebiti za pokriće troškova osposobljavanja osoblja koje stvarno provodi kontrole u slučaju epizootije"

1. U zahtjevima za prethodnu odluku koji su predmet ovog mišljenja, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) pita Sud osobito o tumačenju članka 27. stavaka 1. i 4. Uredbe (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja[2] te točaka 1. i 2. njezina Priloga VI.

2. Općenito, Sud je pozvan odlučiti o pitanju kojim se uvjetima i ograničenjima Uredbom br. 882/2004 podvrgava mogućnost nacionalnih tijela nadležnih za službene veterinarske kontrole da klaonicama u kojima se te kontrole provode naplaćuju pristojbe namijenjene pokriću troškova njihove provedbe.

3. U tom će kontekstu Sud osobito morati utvrditi imaju li nadležna nacionalna tijela pravo klaonicama naplatiti plaće i troškove osoblja koje stvarno ne provodi službene kontrole, vrijeme kontrola koje klaonica unaprijed utvrdi i prijavi nadležnom tijelu, ali tijekom kojeg se ne radi, kao i osnivanje rezervi u privatnom društvu koje nadležnom tijelu posuđuje službene pomoćnike za potrebe navedenih kontrola.

1 Izvorni jezik: francuski

2 SL 2004., L 191, str. 1. (ispravljena verzija) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 51., str. 5.)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba br. 882/2004

4. U uvodnim izjavama 11. do 14. i 32. Uredbe br. 882/2004 navodi se:

„(11) Nadležna tijela ovlaštena za obavljanje službenih kontrola moraju zadovoljavati niz operativnih kriterija, kako bi se osigurala njihova nepristranost i djelotvornost. Ona moraju raspolagati s dovoljnim brojem odgovarajuće kvalificiranog i iskusnog osoblja i posjedovati prikladne sredstva i opremu za pravilno obavljanje svojih zadaća.

(12) Službene kontrole se trebaju provoditi korištenjem odgovarajućih metoda koje su s tim ciljem razvijene, uključujući i rutinsko nadziranje i intenzivnije kontrole poput inspekcija, provjera, revizije, uzimanja uzoraka i analize uzoraka. Pravilna provedba tih metoda zahtijeva odgovarajuću izobrazbu osoblja koje obavlja službene kontrole. Izobrazba je također nužna kako bi se osiguralo da nadležna tijela odlučuju na ujednačen način, posebno u vezi s provedbom načela HACCP-a (načela Analize opasnosti i nadzora kritičnih kontrolnih točaka).

(13) Službene se kontrole trebaju provoditi redovito, a njihova učestalost treba biti u razmjeru s rizikom […].

(14) Službene se kontrole obavljaju na temelju dokumentiranog postupka, kako bi se osiguralo da se te kontrole provode ujednačeno i da uvijek imaju visoku razinu kvalitete.

[…]

(32) Za organizaciju službenih kontrola trebaju biti na raspolaganju odgovarajuća financijska sredstva. Zbog toga nadležna tijela država članica moraju imati mogućnost naplate pristojbi ili naknada za pokriće troškova nastalih službenim kontrolama. Pritom nadležna tijela država članica mogu slobodno utvrditi pristojbe i naknade u paušalnim iznosima na temelju nastalih troškova i uzimajući u obzir specifične okolnosti subjekata. Kad se za troškove terete subjekti u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje, primjenjuje se opća načela. Zato je uputno predvidjeti kriterije za utvrđivanje visine inspekcijskih pristojbi […]”.

5. U članku 2. točki 1. te uredbe „službena kontrola” definira se kao „svaki oblik kontrole koju nadležna tijela ili Zajednica provodi s ciljem provjere poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje, te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja”.

6. Člankom 3. stavkom 1. iste uredbe, naslovljenim „Opće obveze u vezi s organizacijom službenih kontrola”, osobito se određuje:

„Države članice osiguravaju redovito provođenje službenih kontrola, ovisno o riziku i s odgovarajućom učestalosti, kako bi se postigli ciljevi ove Uredbe […]”.

7. Člankom 4. stavkom 2. te uredbe, naslovljenim „Imenovanje nadležnih tijela i operativni kriteriji”, predviđa se:

„Nadležna tijela osiguravaju:

[…]

(c) da imaju, ili imaju pristup odgovarajućim laboratorijskim kapacitetima za testiranje i dovoljan broj primjereno stručno osposobljenog i iskusnog osoblja, kako bi se službene kontrole i kontrolne zadaće mogle obavljati učinkovito i djelotvorno;

(d) da raspolažu s odgovarajućim propisno održavanim kapacitetima i opremom, kako bi se osiguralo da osoblje može učinkovito i djelotvorno provoditi službene kontrole;

[…]”

8. Člankom 6. navedene uredbe, koji je posvećen „Osoblj[u] koje obavlja službene kontrole”, određuje se:

„Nadležno tijelo osigurava da njezino cjelokupno osoblje koje obavlja službenu kontrolu:

(a) dobije odgovarajuću izobrazbu za svoje područje nadležnosti kako bi moglo stručno obavljati svoje zadatke i provoditi službene kontrole na dosljedan način. Izobrazba obuhvaća, prema potrebi, područja navedena u Prilogu II. poglavlju I.;

(b) dalje obrazuje na svom području nadležnosti i da prema potrebi dobiva redovitu dodatnu stručnu izobrazbu; i

(c) ima sposobnost multidisciplinarne suradnje.”

9. Glava II. Uredbe br. 882/2004, u kojoj se navode pravila o „Služben[im] kontrol[ama] država članica”, sadržava, među ostalim, poglavlje VI. koje se odnosi na „Financiranje službenih kontrola” i koje se sastoji od članaka 26. do 29.

10. U skladu s člankom 26. te uredbe, naslovljenim „Opće načelo”:

„Države članice osiguravaju dostatna financijska sredstva za osoblje i ostala sredstva potrebna za službene kontrole, na bilo koji način koji one smatraju primjerenim, uključujući i putem općeg oporezivanja ili uvođenjem pristojbi ili naknada.”

11. Člankom 27. te uredbe, naslovljenim „Pristojbe ili naknade”, predviđa se:

„1. Države članice mogu naplaćivati pristojbe ili naknade za pokriće troškova službenih kontrola.

[…]

4. Pristojbe koje se ubiru za potrebe službenih kontrola u skladu sa stavkom 1. ili 2.:

(a) ne smiju biti više od iznosa troškova koje snose odgovorna nadležna tijela u odnosu na proizvode iz Priloga VI.; i

(b) mogu biti utvrđene paušalno na osnovi troškova koje su nadležna tijela snosila u određenom vremenskom razdoblju ili, prema potrebi, na iznose koji su predviđeni u Prilogu IV. odjeljku B ili u Prilogu V. odjeljku B.

[…]

10. Ne dovodeći u pitanje izdatke koji proizlaze iz troškova navedenih u članku 28., države članice neće ubirati druge pristojbe za provedbu ove Uredbe osim onih navedenih u ovom članku.

[…]”

12. U Prilogu VI. Uredbi br. 882/2004, naslovljenom „Kriteriji koji se uzimaju u obzir pri izračunavanju pristojbi", navode se:

„1. plaće osoblja koje sudjeluje u službenim kontrolama;

2. troškovi osoblja koje sudjeluje u službenim kontrolama, uključujući prostor, alat, opremu, izobrazbu, putne i slične troškove;

3. troškovi laboratorijske analize i uzimanja uzoraka."

2. Uredba (EZ) br. 854/2004

13. Člankom 2. Uredbe (EZ) br. 854/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi[3], naslovljenim „Definicije", određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe, sljedeći pojmovi imaju sljedeća značenja:

[…]

(c) ‚nadležno tijelo' znači središnje tijelo države članice koje je nadležno za obavljanje veterinarskih pregleda ili svako tijelo na koje je ono prenijelo tu nadležnost;

[…]

(f) ‚službeni veterinar' znači veterinar koji je u skladu s ovom Uredbom kvalificiran djelovati u tom svojstvu i kojega je imenovalo nadležno tijelo;

[…]

(h) ‚službeni pomoćnik' znači osoba koja je u skladu s ovom Uredbom kvalificirana djelovati u tom svojstvu, koju je imenovalo nadležno tijelo i koja radi pod nadzorom i odgovornošću službenog veterinara;

[…]"

B. Nizozemsko pravo

14. Uredbom br. 2164 Ministera van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministar poljoprivrede, prirode i kvalitete hrane, u daljnjem tekstu: ministar) od 4. svibnja 2009. utvrđuju se pristojbe za djelatnosti koje provode Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Nizozemsko tijelo za sigurnost hrane i proizvoda, u daljnjem tekstu: NVWA) i Algemene Inspectie (Opća služba za inspekcijske poslove) (u daljnjem tekstu: Uredba o tarifama NVWA-a). Verzija te uredbe koja se primjenjuje u glavnom postupku jest verzija koja je bila na snazi od 3. travnja 2013. do 28. veljače 2014.

3 SL 2004., L 226, str. 83. (ispravljena verzija) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 10., str. 33.)

II. Činjenice iz kojih proizlaze sporovi, glavni postupci i prethodna pitanja

A. Predmet C-477/18

15. Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (u daljnjem tekstu: Gosschalk) upravlja klaonicom koja prerađuje i stavlja na tržište svinjetinu i govedinu. Zbog toga je bio predmetom službenih kontrola koje se provode s ciljem provjere poštovanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja, kako su uređeni Uredbom br. 882/2004 i Uredbom o tarifama NVWA-a.

16. Te kontrole tijekom *ante mortem* i *post mortem* pregleda osobito provode, s jedne strane, službeni veterinari i službeni pomoćnici koji su zaposlenici NVWA-a, imenovanog nadležnog tijela, i, s druge strane, posuđeni službeni pomoćnici privatnog društva Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Društvo za kontrolu kvalitete u životinjskom sektoru, u daljnjem tekstu: KDS).

17. Kako bi se pokrili troškovi tih inspekcijskih pregleda, ministar klaonicama naplaćuje pristojbe na temelju članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI., kao i na temelju Uredbe o tarifama NVWA-a.

18. Postupak raspodjele broja službenih veterinara i službenih pomoćnika po inspekcijskim pregledima te način naplaćivanja tih pristojbi mogu se sažeti kako slijedi. Klaonica NVWA-u podnosi zahtjev u kojem navodi inspekcijske preglede koje treba obaviti, broj potrebnih službenih veterinara i službenih pomoćnika, kao i vrijeme potrebno za provedbu tih poslova, izraženo u četvrtinama sata.

19. Nakon provedbe inspekcijskih pregleda ministar klaonici naplaćuje iznose koje na temelju toga duguje. Klaonica je za svakog službenog veterinara i službenog pomoćnika koji je izvršio inspekcijske preglede dužna platiti paušalnu osnovicu i iznos za svaku četvrtinu sata utrošenu na navedene preglede. Ako inspekcijski pregledi traju dulje od predviđenog, klaonica treba platiti dodatni iznos za svaku dodatnu četvrtinu sata. Suprotno tomu, ako inspekcijski pregledi traju kraće od predviđenog, klaonica je svejedno dužna platiti iznos koji odgovara prijavljenim četvrtinama sata tijekom kojih se nije radilo.

20. U glavnom postupku, Gosschalk je primio različite račune u kojima mu se naplaćuju pristojbe namijenjene pokriću troškova inspekcijskih pregleda koje su NVWA i KDS u njegovim poslovnim prostorijama proveli između 2013. i 2016. Smatrajući da je način naplaćivanja tih pristojbi protivan presudi Kødbranchens Fællesråd[4], Gosschalk je podnio žalbe ministru te je, nakon što su one odbijene, pokrenuo postupak pred College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu).

21. Sud koji je uputio zahtjev smatra da može poništiti navedene odluke osobito zbog nedostatnosti obrazloženja.

22. Međutim, s obzirom na to da će, s jedne strane, ministar biti pozvan primijeniti posljedice poništenja njegovih odluka i da je, s druge strane, pred njim trenutačno u tijeku više od četiristo žalbi, sud koji je uputio zahtjev smatra da je radi primjerenog i učinkovitog rješavanja tih sporova Sudu potrebno uputiti određena prethodna pitanja, tim više što se stranke ne slažu oko tumačenja članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI.

4 Presuda od 17. ožujka 2016. (C-112/15, EU:C:2016:185)

23. To se neslaganje, kao prvo, odnosi na definiranje pojma „osoblje koje sudjeluje u službenim kontrolama”. Sud koji je uputio zahtjev najprije napominje da se u Uredbi br. 882/2004 ne utvrđuju granice tog pojma koji se nalazi u točkama 1. i 2. njezina Priloga VI. Suprotno onomu što tvrdi Gosschalk, smatra da se iz presude Kødbranchens Fællesråd [5] ne može zaključiti da su tim pojmom obuhvaćeni samo službeni veterinari i službeni pomoćnici koji stvarno provode kontrolu. Međutim, također ima dvojbe u pogledu tumačenja šireg od onog koje iznosi ministar, prema kojem administrativno i pomoćno osoblje također može biti obuhvaćeno kategorijom osoblja iz Priloga VI., tako da se plaće i troškovi tog osoblja mogu staviti na teret klaonicama.

24. Kao drugo, stranke glavnog postupka ne slažu se ni u pogledu postupanja u odnosu na četvrtine sata koje su klaonice prijavile, ali tijekom kojih se nije radilo. Iako Gosschalk smatra da troškove povezane s tim četvrtinama sata ne bi trebalo staviti na teret klaonicama zbog toga što nisu stvarno nastali, ministar odgovara da je klaonica ta koja je odgovorna za točnost prijavljenih četvrtina sata koje su potrebne za inspekcijske preglede i da je planiranje službenika NVWA-a strogo.

25. Kao treće, neslaganje među strankama glavnog postupka odnosi se na tumačenje tarifa za posuđene veterinare. U tom pogledu Gosschalk napominje da NVWA za obavljanje inspekcijskih pregleda posuđuje službene veterinare koje na raspolaganje stavljaju agencije za privremeno zapošljavanje te im isplaćuje znatno niže honorare od onih koje naplaćuje klaonicama, pri čemu mu ta praksa omogućuje stjecanje gotovo 8 500 000 eura dobiti. Usto, kad je broj četvrtina sata tijekom kojih se radilo manji od broja prijavljenih četvrtina sata, posuđeni službeni pomoćnici KDS-a ili agencija za privremeno zapošljavanje plaćeni su samo za četvrtine sata tijekom kojih se stvarno radilo, iako se klaonici naplaćuje i iznos koji odgovara prijavljenim četvrtinama sata tijekom kojih se nije radilo. Ministar odgovara da je ta praksa opravdana zahtjevom da se za sve stranke održava jednaka tarifa. Osim toga, prema riječima ministra, višak služi za pokriće općih troškova NVWA-a.

26. Kao četvrto, Gosschalk ističe da tarife sadržavaju element koji služi za osnivanje rezerve u KDS-u kako bi se pokrili eventualni troškovi nastali u slučaju nepogode. S obzirom na to, rezerve nisu izravno povezane s inspekcijskim pregledima koji su stvarno provedeni, tako da se troškove nastale u tu svrhu ne može smatrati povezanima s osobljem koje stvarno sudjeluje u provedbi inspekcijskih pregleda. Prema mišljenju ministra, razlog na kojem se temelji osnivanje rezervi jest jamčiti da će se u slučaju nepredviđenih okolnosti, kao što je epizootija koja opravdava dugoročnu obustavu klanja životinja, plaće i troškovi osoblja te troškovi osposobljavanja i dalje moći plaćati, a da pritom neće biti potrebno otpuštati osoblje, tako da se inspekcijski pregledi mogu nastaviti odmah po završetku takve krize. Stoga bi rezerve omogućile da se iskoriste iznosi potrebni za pokriće troškova koji su stvarno nastali u svrhu provedbe službenih kontrola [6].

27. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev podsjeća da je u odluci donesenoj 14. listopada 2010. već utvrdio da su te rezerve u skladu s člankom 27. Uredbe br. 882/2004. Međutim, pita se o kriterijima na temelju kojih se može odrediti njihov najviši iznos, kao i o utjecaju koji treba priznati okolnosti da su te rezerve osnovane u privatnom društvu (KDS) od kojeg NVWA posuđuje službene pomoćnike, s obzirom na to da je gubitak prihoda sam po sebi dio uobičajenog rizika poduzetnika. Sud koji je uputio zahtjev zbog svih tih elemenata ima dvojbe u pogledu relevantnosti svoje odluke od 14. listopada 2010.

5 Presuda od 17. ožujka 2016. (C-112/15, EU:C:2016:185)

6 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da te rezerve iznose pola prosječnog prihoda KDS-a u posljednje dvije godine, a dodaje im se iznos od 500 000 eura.

28. U tim je okolnostima College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li izraz ‚osoblja koje sudjeluje u službenim kontrolama' iz točke 1. Priloga VI. [Uredbi br. 882/2004] i izraz ‚osoblja koje sudjeluje u [provedbi] službeni[h] kontrol[a]' iz točke 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 tumačiti na način da troškovi (plaća) koji se mogu uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi za službene kontrole mogu biti isključivo troškovi (plaća) službenih veterinara i službenih pomoćnika koji provode službene kontrole ili u njih mogu spadati i troškovi (plaća) drugog osoblja [NVWA-a] ili [KDS-a]?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje takav da izrazom ‚osoblja koje sudjeluje u službenim kontrolama' iz točke 1. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 i izrazom ‚osoblja koje sudjeluje u [provedbi] službeni[h] kontrol[a]' iz točke 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 mogu biti obuhvaćeni i troškovi (plaća) drugog osoblja NVWA-a ili KDS-a, pod kojim okolnostima i unutar kojih granica između troškova za to drugo osoblje i službenih kontrola tada još uvijek postoji tako uska veza da se pristojbe prikupljene za troškove (plaća) mogu temeljiti na članku 27. stavku 4. Uredbe br. 882/2004 i točkama 1. i 2. njezina Priloga VI.?

3. a Treba li odredbe iz članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. tumačiti na način da se tom članku 27. stavku 4. točki (a) i točkama 1. i 2. tog Priloga VI. protivi to da se klaonicama naplaćuju pristojbe za službene kontrole koje se odnose na četvrtine sata koje su one prijavile nadležnim tijelima, ali tijekom kojih se stvarno nisu obavljale službene kontrole?

3. b Vrijedi li odgovor na pitanje 3.a i ako nadležno tijelo posudi službene veterinare koji ne primaju naknadu za četvrtine sata koje je klaonica prijavila nadležnom tijelu, ali tijekom kojih se stvarno nisu provodile djelatnosti službene kontrole, pri čemu iznos naplaćen klaonici za prijavljene četvrtine sata tijekom kojih se nije radilo služi za pokriće općih troškova nadležnog tijela?

4. Treba li odredbe iz članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i njezina Priloga VI. točaka 1. i 2. tumačiti na način da se tom članku 27. stavku 4. protivi to da se klaonicama naplaćuje prosječna tarifa za djelatnosti službene kontrole koje obavljaju veterinari koji su zaposlenici NVWA-a i (manje plaćeni) posuđeni veterinari, tako da se njima naplaćuje tarifa koja je veća od one koja se plaća posuđenim veterinarima?

5. Treba li odredbe iz članka 26. i članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. tumačiti na način da se pri izračunavanju pristojbi za službene kontrole mogu uzeti u obzir troškovi koji služe osnivanju rezervi u društvu s ograničenom odgovornošću (KDS), od kojeg nadležno tijelo posuđuje službene pomoćnike, pri čemu se rezerve u slučaju krize mogu upotrijebiti za isplatu plaća i pokriće troškova osposobljavanja osoblja koje stvarno provodi službene kontrole kao i osoblja koje omogućuje provedbu službenih kontrola?

6. Ako je odgovor na [peto] pitanje potvrdan: do kojeg iznosa se mogu osnovati takve rezerve i na koliko dugo razdoblje se mogu odnositi?"

B. Predmet C-478/18

29. Računima izdanima od listopada 2016. do veljače 2017. ministar je od četiriju tužitelja u glavnom postupku, odnosno od društava Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, VION BV i Vitelco BV (u daljnjem tekstu: tužitelji u glavnom postupku) potraživao iznos između 15 422,35 i 49 628,22 eura namijenjen pokriću troškova povezanih s inspekcijskim pregledima koji su se odnosili na ta društva.

30. Nakon što su odbijene žalbe protiv računa koji su im upućeni, tužitelji u glavnom postupku pokrenuli su postupak pred College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu).

31. Sud koji je uputio zahtjev najprije navodi da namjerava poništiti pobijane odluke zbog razloga koji, prema njegovu mišljenju, ne predstavljaju poteškoće u tumačenju prava Unije. Međutim, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-477/18[7], smatra da je primjereno Sudu postaviti pitanje o drugim aspektima spora koji, prema njegovu mišljenju, dovode do razumnih dvojbi u pogledu tumačenja članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI.

32. Smatrajući da iz presude Kødbranchens Fællesråd[8] proizlazi da se u obzir mogu uzeti samo plaće i troškovi osoba koje stvarno provode kontrole, tužitelji u glavnom postupku tvrde da se određeni troškovi, kao što su troškovi lokala, opći materijalni troškovi, troškovi amortizacije, uredski troškovi i određeni drugi troškovi ne mogu smatrati troškovima u smislu točaka 1. i 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004. Tužitelji u glavnom postupku osobito napominju da nije jasno na što se odnosi radno mjesto „inspekcijski pregledi". Ministar u tom pogledu odgovara da su u izračun iznosa satnice koji se uzima u obzir za to radno mjesto uključeni troškovi tehničke administracije i planiranja koje treba kvalificirati kao „plaće i druge troškove osoblja koje sudjeluje u kontrolama" jer se inspekcijski pregledi ne mogu provesti bez njih.

33. Štoviše, tužitelji u glavnom postupku predlažu da se Sudu upute prethodna pitanja kako bi se provjerilo mogu li se drugi troškovi povezani s određenim radnim mjestima, kao što su usluga provedbe informacijskih i komunikacijskih tehnologija, posebni troškovi (radna odjeća), troškovi putovanja na posao i s posla, troškovi osoblja koje je zaposleno podugovaranjem i drugi troškovi osoblja, smatrati troškovima osoba koje stvarno sudjeluju u provedbi službenih kontrola.

34. U tim je okolnostima College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li izraz ‚osoblja koje sudjeluje u službenim kontrolama' iz točke 1. Priloga VI. [Uredbi br. 882/2004] i izraz ‚osoblja koje sudjeluje u [provedbi] službeni[h] kontrol[a]' iz točke 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 tumačiti na način da troškovi (plaća) koji se mogu uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi za službene kontrole mogu biti isključivo troškovi (plaća) službenih veterinara i službenih pomoćnika koji provode službene kontrole ili u njih mogu spadati i troškovi (plaća) drugog osoblja [NVWA-a] ili društva s ograničenom odgovornošću [KDS]?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje takav da izrazom ‚osoblja koje sudjeluje u službenim kontrolama' iz točke 1. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 i izrazom ‚osoblja koje sudjeluje u [provedbi] službeni[h] kontrol[a]' iz točke 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 mogu biti obuhvaćeni i troškovi (plaća) drugog osoblja NVWA-a ili KDS-a, pod kojim okolnostima i unutar kojih granica između troškova za to drugo osoblje i službenih kontrola tada još uvijek postoji tako uska veza da se pristojbe prikupljene za troškove (plaća) mogu temeljiti na članku 27. stavku 4. Uredbe br. 882/2004 i točkama 1. i 2. njezina Priloga VI.?

3. Treba li odredbe iz članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. tumačiti na način da se tom članku 27. stavku 4. točki (a) i točkama 1. i 2. tog Priloga VI. protivi to da se klaonicama naplaćuju pristojbe za službene kontrole koje se odnose na četvrtine sata koje su one prijavile nadležnim tijelima, ali tijekom kojih se stvarno nisu obavljale službene kontrole?".

7 Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

8 Presuda od 17. ožujka 2016. (C-112/15, EU:C:2016:185)

C. Postupak pred Sudom

35. Odlukom predsjednika Suda od 27. kolovoza 2018. predmeti C-477/18 i C-478/18 spojeni su u svrhu usmenog postupka i donošenja presude.

36. Pisana očitovanja podnijeli su, u predmetu C-477/18, Gosschalk, nizozemska, danska, mađarska i švedska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i Europska komisija te, u predmetu C-478/18, tužitelji u glavnom postupku i Komisija.

37. Na zajedničkoj raspravi u dvama predmetima koji su u međuvremenu spojeni, koja se održala 4. srpnja 2019., usmena očitovanja iznijeli su Gosschalk, nizozemska i danska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine te Komisija.

III. Analiza

38. Najprije napominjem da se dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnose na usklađenost s Uredbom br. 882/2004 upravne prakse NVWA-a u području naplate iznosa troškova nastalih u svrhu službenih kontrola, kao i na opseg troškova uključenih u izračun prosječne tarife te na uzimanje u obzir troškova povezanih s četvrtinama sata službenih kontrola koje su prijavile klaonice. Prema mojem mišljenju, korisno je iznijeti nekoliko kratkih razmatranja o predmetnom propisu.

39. U skladu s njezinim člankom 1. točkom (a), Uredba br. 882/2004 posebno je usmjerena na sprečavanje, uklanjanje ili smanjivanje na prihvatljivu razinu rizika za zdravlje ljudi i životinja, izravno ili putem okoliša. Kao što je izričito navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 6., taj se cilj postiže činjenicom da države članice provode relevantne propise te provjeravaju njihovo poštovanje organiziranjem službenih kontrola.

40. U tom se kontekstu Uredbom br. 882/2004 uvodi sustav financiranja službenih kontrola kako bi se izbjegla odstupanja koja bi mogla dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja među privatnim subjektima, ali valja istaknuti da se njome provodi samo ograničeno usklađivanje. Naime, sve odredbe čije tumačenje traži sud koji je uputio zahtjev, odnosno članci 26. i 27. navedene uredbe, kao i točke 1. i 2. njezina Priloga VI., prema mojem mišljenju, državama članicama ostavljaju široku marginu prosudbe te su one i dalje slobodne odabrati izvor financiranja službenih kontrola (opće oporezivanje, pristojbe ili naknade), kriterije za izračun pristojbi (stvarni troškovi nadležnog tijela, paušalne stope ili minimalne cijene) te troškove koji se uzimaju u obzir za potrebe izračuna (među onima navedenima u Prilogu VI.), pri čemu je ta margina prosudbe ograničena, kao što ću to objasniti u nastavku [9], određenim kriterijima utvrđenima u istim odredbama.

41. Prema mojem mišljenju, Sud će na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev trebati odgovoriti upravo s obzirom na te elemente.

A. Prvo i drugo pitanje u predmetima C-477/18 i C-478/18

42. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita treba li izraze „osoblja koje sudjeluje u službenim kontrolama" iz točke 1. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 i „osoblja koje sudjeluje u [provedbi [10]] službeni[h] kontrol[a]" iz točke 2. tog priloga tumačiti na način da plaće i troškovi koji se mogu uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi za službene kontrole uključuju samo plaće i troškove službenih veterinara i službenih pomoćnika koji stvarno provode službene kontrole ili također

9 Vidjeti točke 67. i 68. ovog mišljenja.

10 Cilj je teksta u uglatim zagradama da se uzme u obzir da su u verziji na nizozemskom jeziku u točkama 1. i 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 upotrijebljena dva različita izraza.

uključuju plaće i troškove drugog osoblja NVWA-a ili KDS-a. U slučaju da se za te izraze smatra da također obuhvaćaju plaće i troškove tog drugog osoblja, sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u svakom od dvaju spojenih predmeta u biti pita u kojim se okolnostima i unutar kojih granica za povezanost između službenih kontrola i troškova za navedeno osoblje, čiji rad pridonosi provedbi inspekcijskih pregleda službenih kontrola, može smatrati da omogućuje da se ti troškovi stave na teret klaonicama na temelju članka 27. stavka 4. Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI.

1. Doseg izraza „osoblje koje sudjeluje u službenim kontrolama"

43. Što se tiče prvog pitanja, najprije pojašnjavam da iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev upućivanje na „drugo osoblje NVWA-a ili KDS-a" shvaća kao upućivanje na administrativno i pomoćno osoblje, odnosno osoblje čiji doprinos omogućuje uspostavu i održavanje javnog sustava službenih kontrola te pružanje podrške tom sustavu. Stoga je predmet tog prvog pitanja eventualno uključivanje plaće i troškova za te kategorije osoblja u sveukupne troškove koji se mogu staviti na teret klaonicama.

44. S obzirom na to, ističem da se u samim točkama 1. i 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 ne navodi ništa u pogledu stupnja intervencije u službene kontrole na temelju kojeg bi se osoblje nadležnih tijela moglo kvalificirati kao „osoblje koje sudjeluje u službenim kontrolama" ili „osoblje koje sudjeluje u provedbi službenih kontrola".

45. Bez takvog pojašnjenja u tom prilogu, doseg tih izraza valja utvrditi primjenom tradicionalnih metoda tumačenja Suda.

a) Doslovno tumačenje

46. Prema mojem mišljenju, uopće nema dvojbe u pogledu toga da se doslovnim tumačenjem navedenih izraza ne može dati jednoznačan odgovor na ovo pitanje.

47. Naime, jezične verzije Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 razlikuju se u velikoj mjeri u pogledu izraza upotrijebljenih za određivanje navedene kategorije osoblja, kao što je Sud to već naveo u presudi Kødbranchens Fællesråd[11]. Konkretno, u skladu s točkom 34. navedene presude, „ta [se] uredba, u verzijama na njemačkom (‚die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals') i francuskom jeziku (‚personnel chargé des contrôles officiels') odnosi na osoblje koje *obavlja* kontrole, dok se u verzijama na engleskom (‚staff involved in the official controls') i talijanskom jeziku (‚personale partecipante ai controlli ufficiali') koriste pojmovi koji se mogu odnositi na *širi* krug osoba[12]". Okolnost da se čini da se verzija na nizozemskom jeziku odnosi, kao i verzije na engleskom i talijanskom jeziku, na osoblje koje sudjeluje u službenim kontrolama („het personnel dat betrokken is bij de officiële controles" u točki 1. i „het personnel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles" u točki 2.) uopće nije važna.

48. S obzirom na takvu neusklađenost različitih jezičnih verzija, doseg predmetnih izraza valja utvrditi primjenom sustavnog, povijesnog i teleološkog pristupa.

11 Presuda od 17. ožujka 2016. (C-112/15, EU:C:2016:185)

12 Moje isticanje

b) Sustavno tumačenje

49. Što se tiče konteksta čiji je dio Prilog VI. Uredbi br. 882/2004, odnosno sustava pravila koji je tom uredbom uspostavljen kako bi se mogle financirati službene veterinarske kontrole, na temelju podrobne analize sustava financiranja tih kontrola zaključujem, kažem to već sad, da izraze „osoblje koje sudjeluje u službenim kontrolama" i „osoblje koje sudjeluje u provedbi službenih kontrola" treba tumačiti na način da obuhvaćaju pomoćno i administrativno osoblje koje službenim veterinarima i službenim pomoćnicima, time što ih oslobađa logističke organizacije inspekcijskih pregleda, omogućuje da se usredotoče na obavljanje svojeg inspekcijskog pregleda u strogom smislu riječi.

50. U tom pogledu podsjećam, kao prvo, da se u članku 26. Uredbe br. 882/2004, koji je „kamen temeljac" tog sustava, određuje da „[d]ržave članice osiguravaju dostatna financijska sredstva za osoblje i ostala sredstva potrebna za službene kontrole, na bilo koji način koji one smatraju primjerenim, uključujući i putem općeg oporezivanja ili uvođenjem pristojbi ili naknada". Međutim, ako bi pristojbe naplaćene klaonicama trebale omogućiti raspolaganje osobljem i drugim sredstvima *potrebnima* za provedbu tih službenih kontrola, ne vidim na temelju čega bi se moglo smatrati da se plaće i troškovi administrativnog i pomoćnog osoblja ne mogu uzeti u obzir pri utvrđivanju tih pristojbi s obzirom na to da se službene kontrole ne mogu provoditi bez doprinosa tih dviju kategorija osoblja tijekom planiranja i praćenja.

51. Čini mi se da je to tumačenje potkrijepljeno uvodnim izjavama Uredbe br. 882/2004. Konkretno, smatram da je znakovito da se u uvodnoj izjavi 32. navodi da „[z]a *organizaciju* službenih kontrola trebaju biti na raspolaganju odgovarajuća financijska sredstva[13]". Naime, ako je zakonodavac Unije pojasnio da države članice trebaju uspostaviti sustav financiranja kako bi osigurale „organizaciju", a ne samo „provedbu" službenih kontrola, to nužno znači da je cilj tog financiranja omogućiti državama članicama da uvedu *sveobuhvatan sustav* službenih kontrola koji nije ograničen samo na konkretnu provedbu zadaće kontrole. Iz toga logično proizlazi da navedeno financiranje, umjesto da bude ograničeno na troškove povezane s intervencijom osoblja zaduženog za takvu provedbu, također može obuhvaćati plaće i troškove administrativnog i pomoćnog osoblja.

52. Kao drugo, napominjem da se člankom 27. prvim stavkom Uredbe br. 882/2004, u čijem se Prilogu VI. pojašnjavaju određena provedbena pravila, predviđa da „[d]ržave članice mogu naplaćivati pristojbe ili naknade za pokriće troškova [*nastalih*] službeni[m] kontrola[ma][14]". Međutim, plaće i troškovi administrativnog i pomoćnog osoblja, prema mojem mišljenju, mogu proizlaziti iz tih navedenih troškova. Naime, isto kao što se ne može zanijekati da su troškovi povezani s radom arhitekta, kao što su planiranje, organizacija ili upravljanje, „nastali" izgradnjom objekta, ne vidim na temelju čega bi se moglo tvrditi da troškovi povezani s radom administrativnog i pomoćnog osoblja nisu „nastali" provedbom službenih kontrola.

53. U svakom slučaju, na temelju povijesnog pregleda Uredbe br. 882/2004 mogu se, prema mojem mišljenju, otkloniti sve preostale dvojbe u pogledu činjenice da je predloženo tumačenje izraza „osoblje koje sudjeluje u službenim kontrolama" i „osoblje koje sudjeluje u provedbi službenih kontrola" iz točaka 1. i 2. Priloga VI. ispravno.

13 Moje isticanje

14 Moje isticanje

c) Povijesno tumačenje

54. Stoga valja ispitati pristup koji je zakonodavac Unije tijekom godina primjenjivao u području financiranja službenih veterinarskih kontrola. Za takvu je analizu Uredbu br. 882/2004 potrebno postaviti u kronološki redoslijed zakonodavnih akata Unije kojima se navedeno financiranje uređuje, odnosno između Direktive 85/73/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom 96/43/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 85/73)[15], koja je bila na snazi prije Uredbe br. 882/2004, i Uredbe (EU) 2017/625[16], koja doista već jest na snazi, ali se još ne primjenjuje na razdoblja na koja se odnosi ovaj predmet.

55. Što se tiče Direktive 85/73, ističem da se u njezinim člancima 1. do 3. određivalo da su države članice dužne naplaćivati pristojbu Zajednice kako bi pokrile troškove *nastale* službenim inspekcijama i kontrolama. Što se tiče tih troškova, u članku 5. stavku 1. te direktive iscrpno se pojašnjava da oni obuhvaćaju „troškove plaća i socijalnih davanja nastale uslugom inspekcije" te „administrativne troškove povezane s provedbom kontrola i inspekcija, kojima se mogu pripisati troškovi potrebni za trajnu izobrazbu inspektora", pri čemu obje kategorije troškova trebaju nastati „provedbom kontrola i inspekcijskih pregleda iz članaka 1., 2. i 3.". Drugim riječima, Direktivom 85/73 izričito se predviđalo da su države članice ovlaštene primjenjivati pristojbe kako bi pokrile druge troškove osim samo plaća i troškova osoblja koje stvarno provodi službene kontrole, što je također uključivalo plaće i troškove administrativnog i pomoćnog osoblja.

56. Isto vrijedi i za Uredbu 2017/625. To osobito jasno proizlazi iz teksta njezine uvodne izjave 66. u skladu s kojom bi „[n]aknade ili pristojbe trebale […] pokrivati, ali ne i nadmašiti, troškove nadležnih tijela, uključujući fiksne troškove, koji nastaju pri provedbi službenih kontrola. Fiksni troškovi mogli bi uključivati *troškove potpore i organizacije potrebne za planiranje i provedbu službenih kontrola*[17]", kao i iz članka 81. točaka (a) do (g) navedene uredbe, u skladu s kojim troškovi na temelju kojih se utvrđuju te naknade ili pristojbe obuhvaćaju, u mjeri u kojoj proizlaze iz službenih kontrola, „plać[e] osoblja, *uključujući pomoćno i administrativno osoblje*[18], koje sudjeluje u provedbi službenih kontrola te troškov[e] njihova socijalnog i mirovinskog osiguranja te osiguranja" (točka (a)), kao i „trošk[ove] objekata i opreme" (točka (b)), „trošk[ove] osposobljavanja", uz izuzetak osposobljavanja koje je potrebno za stjecanje kvalifikacije koja je uvjet prilikom zapošljavanja od strane nadležnih tijela (točka (e)), i „putn[e] troškov[e] [takvog osoblja] i s tim povezan[e] troškov[e] dnevnica" (točka (f)).

57. U tim okolnostima, što se tiče prijelaza između Direktive 85/73 i Uredbe br. 882/2004, smatram da bi zakonodavac Unije, da se namjeravao udaljiti od širokog tumačenja naplativih troškova usvojenog u navedenoj direktivi, to izričito naveo. Međutim, pripremni akti Uredbe br. 882/2004 ne sadržavaju nikakvu naznaku takve volje da se ograniči opseg troškova koje države članice imaju pravo uzeti u obzir kako bi financirale službene kontrole.

58. Isto tako, što se tiče prijelaza između Uredbe br. 882/2004 i Uredbe 2017/625, smatram da se, ako su točkama 1. i 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 iz sveukupnih troškova koji se mogu naplatiti putem pristojbi isključene plaće i troškovi administrativnog i pomoćnog osoblja, činjenica da se u okviru Uredbe 2017/625 troškove odlučilo definirati široko nužno objašnjava voljom zakonodavca Unije da time napusti navodno ograničavajući pristup usvojen u Uredbi br. 882/2004. Suprotno tomu, Komisija

15 Direktiva Vijeća od 29. siječnja 1985. o financiranju veterinarskih inspekcija i kontrola koje su obuhvaćene direktivama 89/662/EEZ, 90/425/EEZ, 90/675/EEZ i 91/496/EEZ (SL 1985., L 32, str. 14.)

16 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima kojima se osigurava primjena propisa o hrani i hrani za životinje, pravila o zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i sredstvima za zaštitu bilja, o izmjeni uredaba (EZ) br. 999/2001, (EZ) br. 396/2005, (EZ) br. 1069/2009, (EZ) br. 1107/2009, (EU) br. 1151/2012, (EU) br. 652/2014, (EU) 2016/429 i (EU) 2016/2031 Europskog parlamenta i Vijeća, uredaba Vijeća (EZ) br. 1/2005 i (EZ) br. 1099/2009 i direktiva Vijeća 98/58/EZ, 1999/74/EZ, 2007/43/EZ, 2008/119/EZ i 2008/120/EZ te o stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 854/2004 i (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Vijeća 89/608/EEZ, 89/662/EEZ, 90/425/EEZ, 91/496/EEZ, 96/23/EZ, 96/93/EZ i 97/78/EZ te Odluke Vijeća 92/438/EEZ (Uredba o službenim kontrolama) (SL 2017., L 95, str. 1. i ispravak SL 2017., L 137, str. 40.)

17 Moje isticanje

18 Moje isticanje

se u svojem prijedlogu [19] pozvala na vanjsku studiju procjene primjene mehanizma financiranja uspostavljenog Uredbom br. 882/2004, prema kojoj su navedeni troškovi u Prilogu VI. toj uredbi definirani tako da je nadležnim nacionalnim tijelima ostavljen preširok prostor za tumačenje [20]. Međutim, na temelju tog pozivanja, ocijenjenog u kontekstu ciljeva Uredbe 2017/625 da se racionaliziraju i usklade postojeće odredbe, zaključujem da se tom uredbom uopće ne predviđa radikalna promjena pristupa u pogledu naplativih troškova, nego se samo žele pružiti pojašnjenja u pogledu njihove definicije.

59. Zaključno, iako je, prema mojem mišljenju, razlika u tekstu između, s jedne strane, Uredbe br. 882/2004 i direktive koja joj je prethodila i, s druge strane, uredbe koja ju je naslijedila, i dalje vrlo iznenađujuća, čini mi se da činjenica da se pristup zakonodavca Unije nije promijenio u okviru pravnih akata kojima se uređuje financiranje službenih kontrola uvjerljivo ide u korist širokog tumačenja troškova službenih kontrola koje nadležna tijela mogu naplatiti putem pristojbi. Naime, prema mojem mišljenju ne bi bilo ispravno Uredbu br. 882/2004 tumačiti na način da potonjim tijelima omogućuje naplatu manjeg dijela troškova od onog koji su ovlaštene naplatiti na temelju direktive koja joj je prethodila kao i uredbe kojom će biti stavljena izvan snage, s obzirom na to da, s jedne strane, ništa u Uredbi br. 882/2004 izričito ne upućuje na to da se u njoj primjenjuje uži pristup u pogledu naplate troškova od onog u Direktivi 85/73 i da, s druge strane, ništa u Uredbi 2017/625 ne upućuje na to da se zakonodavac želi vratiti na širi pristup, pri čemu pripremni akti potonje uredbe jasno pokazuju, kao što sam to prethodno objasnio, da se njome samo namjerava pojasniti doseg odredbi o financiranju službenih kontrola [21].

60. Takvo je tumačenje, prema mojem mišljenju, također potkrijepljeno teleološkim tumačenjem točaka 1.i 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004.

d) Teleološko tumačenje

61. Komisija je u svojem prijedlogu Uredbe br. 882/2004 navela da sustav financiranja utemeljen na naplaćivanju pristojbi, kako je uspostavljen Direktivom 85/73, nije omogućio postizanje cilja izbjegavanja daljnjeg postojanja razlika među državama članicama koje mogu dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja. Kako bi popravila tu situaciju, predložila je da se uvede načelo, trenutačno utvrđeno člankom 26. navedene uredbe, prema kojem države članice trebaju osigurati dostatna financijska sredstva kako bi nadležna tijela raspolagala osobljem i ostalim sredstvima potrebnima za službene kontrole [22].

62. Međutim, ako financijska sredstva koja nadležna tijela naplaćuju putem pristojbi nisu dovoljna za pokriće *cijelog niza* troškova nastalih pružanjem službenih kontrola, uključujući dakle plaće i troškove administrativnog i pomoćnog osoblja, ciljevi Uredbe br. 882/2004, koji se sastoje od sprečavanja, uklanjanja ili smanjivanja na prihvatljivu razinu rizika za zdravlje ljudi i životinja, mogu se postići samo uz doprinose javnih financija, što je, s obzirom na to da je po definiciji stvoreno narušavanje uvjeta tržišnog natjecanja, protivno cilju usklađivanja koji se nastoji postići tom uredbom u njezinu članku 27.

19 Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima kojima se osigurava primjena propisa o hrani i hrani za životinje, pravila o zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i biljnom reproduktivnom materijalu te sredstvima za zaštitu bilja, o izmjeni uredaba (EZ) br. 999/2001, (EZ) br. 1829/2003, (EZ) br. 1831/2003, (EZ) br. 1/2005, (EU) br. 396/2005, (EZ) br. 834/2007, (EZ) br. 1099/2009, (EZ) br. 1069/2009, (EZ) br. 1107/2009, (EU) br. 1151/2012, (EU) br. [....]/2013 i direktiva 98/58/EZ, 1999/74/EZ, 2007/43/EZ, 2008/119/EZ, 2008/120/EZ i 2009/128/EZ (Uredba o službenim kontrolama), (COM(2013) 265 *final*, str. 4.)

20 Vidjeti „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls" [Naknade ili pristojbe koje države članice naplaćuju za pokriće troškova službenih kontrola], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009., str. 35.

21 Vidjeti bilješku 19.

22 Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o službenim kontrolama hrane i hrane za životinje [COM(2003) 52 *final*, str. 43.]

63. Štoviše, slažem se s argumentom koji je istaknula danska vlada, prema kojem, kad se plaće i troškovi administrativnog i pomoćnog osoblja ne bi smatrali obuhvaćenima kategorijom naplativih troškova, nadležna tijela vjerojatno bi zadaće koje proizlaze iz organizacije i planiranja službenih kontrola morala povjeriti službenim veterinarima ili službenim pomoćnicima. Prema mojem mišljenju, to bi bilo protivno zahtjevu učinkovitosti kontrola koji, čini mi se, proizlazi iz više odredbi Uredbe br. 882/2004, osobito iz članka 4. stavka 2. „Nadležna tijela osiguravaju: (a) učinkovitost i svrsishodnost službenih kontrola […]", članka 7. stavka 1. „ […] Općenito, javnost ima pristup: (a) podacima o kontrolnim radnjama nadležnih tijela i njihovoj učinkovitosti […]", i članka 8. stavka 3. „Nadležna tijela uvode postupak: (a) provjere učinkovitosti službenih kontrola koje provode […]".

64. S obzirom na sva ta razmatranja, predlažem Sudu da na prvo prethodno pitanje odgovori da izraze „osoblja koje sudjeluje u službenim kontrolama" iz točke 1. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 i „osoblja koje sudjeluje u [provedbi] službeni[h] kontrol[a]" iz točke 2. tog priloga treba tumačiti na način da plaće i troškovi koje se može uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi za službene kontrole uključuju i plaće i troškove administrativnog i pomoćnog osoblja NVWA-a ili KDS-a.

2. Uvjeti koje treba ispuniti kako bi se troškovi administrativnog i pomoćnog osoblja mogli uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi

65. Sada valja odgovoriti na drugo prethodno pitanje, kojim sud koji je uputio zahtjev od Suda traži da definira uvjete koje treba ispuniti kako bi se troškovi administrativnog i pomoćnog osoblja mogli uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi koje se naplaćuju klaonicama.

66. U tom pogledu ističem da je, kad države članice odluče financirati službene kontrole putem pristojbi, njihova diskrecijska ovlast pri utvrđivanju troškova koji bi se mogli uzeti u obzir pri izračunavanju iznosa tih pristojbi ograničena na sljedeći način.

67. Kao prvo, člankom 27. stavkom 1. Uredbe br. 882/2004, na koji se upućuje u stavku 4. istog članka, zahtijeva se, time što se određuje da države članice mogu naplaćivati pristojbe samo za pokriće troškova „nastalih" službenim kontrolama, da između troškova i službenih kontrola postoji *uzročna veza* (u daljnjem tekstu: kriterij uzročne veze).

68. Kao drugo, podsjećam da se člankom 27. stavkom 4. točkom (a) Uredbe br. 882/2004, čije tumačenje sud koji je uputio zahtjev traži od Suda, određuje da navedene pristojbe ne smiju biti više od iznosa troškova koje snose nadležna tijela (u daljnjem tekstu: kriterij maksimalne naknade).

69. Stoga Sud treba, prema mojem mišljenju, u svojem odgovoru na drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev zaključiti da se kriteriji uzročne veze i maksimalne naknade, u pogledu kategorija troškova iz Priloga VI. Uredbi br. 882/2004, primjenjuju samo u svakom slučaju zasebno.

70. U tom pogledu zapažam da je Gosschalk u svojim pisanim očitovanjima tvrdio da je Sud u presudi Kødbranchens Fællesråd [23] utvrdio granice naplativih troškova *općeg dosega*. Konkretno, prema mišljenju te zainteresirane stranke, nadležna tijela mogu klaonicama naplatiti samo *izravne* troškove, odnosno one koji se mogu izravno povezati sa službenim kontrolama, ali ne i *neizravne* troškove.

71. Međutim, podrobnija analiza predmetne presude dovodi, prema mojem mišljenju, do odbijanja takvog tumačenja.

23 Presuda od 17. ožujka 2016. (C-112/15, EU:C:2016:185)

72. Sudu je u tom predmetu postavljeno pitanje o tome imaju li države članice, kad utvrđuju iznos pristojbi za potrebe službenih kontrola, na temelju članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004, u vezi s točkama 1. i 2. njezina Priloga VI., pravo klaonicama naplatiti troškove koji se odnose na plaće i osposobljavanje osoba koje se nalaze na obveznoj izobrazbi za službene pomoćnike. Sud je u svojem odgovoru zaključio da „pristojbe mogu biti namijenjene samo pokrivanju troškova koji državama članicama *doista nastanu pri obavljanju kontrola* u objektima koji posluju s hranom i da njihova svrha nije nametnuti trošak prvotne izobrazbe tog osoblja poduzetnicima iz predmetnog sektora[24]”.

73. Prema mojem mišljenju, Sud u toj presudi nije definirao kategorije troškova koje nadležna tijela imaju pravo naplatiti klaonicama, nego je samo naveo da se *određena* kategorija, odnosno kategorija troškova koji proizlaze iz obvezne izobrazbe za službene pomoćnike, ne može naplatiti. Čini mi se da je tu riječ o redovnoj primjeni kriterija uzročne veze predviđenog u članku 27. stavku 1. Uredbe br. 882/2004, koja za učinak ima to da se iz opsega naplativih troškova isključe troškovi koji se ne nalažu nadležnom tijelu zbog provedbe bilo koje stvarne službene kontrole, s obzirom na to da korisnici te obvezne izobrazbe u ovom slučaju još nisu stručno osposobljeni te stoga ne mogu provoditi službene kontrole niti pružiti pomoć u njihovoj provedbi.

74. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na drugo prethodno pitanje odgovori da se troškovi administrativnog i pomoćnog osoblja nadležnog tijela mogu uključiti u izračun pristojbi koje se na klaonice primjenjuju na temelju članka 27. stavka 4. Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI., pod uvjetom da, kao prvo, stvarno proizlaze iz provedbe službenih kontrola i, kao drugo, ne premašuju troškove koje takvo tijelo snosi u pogledu predmetnih kategorija troškova koje se nalaze među kategorijama navedenim u tom prilogu.

75. Međutim, smatram da je potrebno dodati pojašnjenje. Naime, svjestan sam da zabrinutost suda koji je uputio zahtjev u pogledu utvrđivanja granica naplativih troškova proizlazi iz pravne nesigurnosti koja proistječe iz činjenice da primjena isključivo uzročnog kriterija u praksi ima za učinak to da se NVWA-u ostavi sloboda da klaonicama stavi na teret troškove koji su iznimno slabo povezani s provedbom službenih kontrola, što dovodi do brojnih sporova pred tim sudom[25] zbog *neodređenosti* kategorija troškova iz točaka 1. i 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004. Međutim, uvjeren sam da takvu pravnu nesigurnost u velikom dijelu treba pripisati činjenici da NVWA pogrešno tumači pojam „slični troškovi” iz točke 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004.

76. Naime, kao što to proizlazi iz studije naručene u svrhu donošenja Uredbe 2017/625[26] koju sam već naveo u točki 58. ovog mišljenja, kao i iz pisanih očitovanja danske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine, brojna su nadležna nacionalna tijela pojam „slični troškovi” shvatila kao *sveobuhvatni* pojam koji im je u konačnici omogućio da klaonicama putem pristojbi naplate niz iznimno visokih troškova, za što mi se prije svega čini da lišava svakog korisnog učinka iscrpan popis iz navedenoga Priloga VI.

77. U svakom slučaju smatram da u okviru općeg tumačenja točke 2. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 pojam „slični troškovi”, koji uopće ne upućuje na povezanost sa *svim* drugim kategorijama troškova iz priloga, treba povezati *isključivo* s kategorijom „putnih troškova”.

78. Usto, jedan povijesni element može potkrijepiti tumačenje koje predlažem Sudu. Naime, Komisija je u svojem prijedlogu Uredbe br. 882/2004 navela da je sustav financiranja službenih kontrola, koji je uspostavljen Odlukom Vijeća 98/728/EZ[27] i koji se temeljio na naplaćivanju pristojbi za ispitivanje spisa povezanih s posebnim aditivima i za odobravanje određenih objekata i posrednika, funkcionirao

24 Vidjeti presudu od 17. ožujka 2016., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, t. 39.) (moje isticanje)

25 U skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, trenutačno je pred sudom koji je uputio zahtjev u tijeku četiristo predmeta usmjerenih protiv odluka ministra o žalbama, koje su slične odlukama o kojima je riječ u glavnim predmetima.

26 „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls” [Naknade ili pristojbe koje države članice naplaćuju za pokriće troškova službenih kontrola], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009., str. 35.

27 Odluka Vijeća od 14. prosinca 1998. o sustavu pristojbi Zajednice u sektoru hrane za životinje (SL 1998., L 346, str. 51.)

ispravno, suprotno onomu što se pokazalo za sustav primijenjen u veterinarskom sektoru. Konkretno, Komisija je podsjetila da se tom odlukom u njezinu Prilogu B utvrđuje iscrpan popis troškova koje treba uzeti u obzir za utvrđivanje pristojbi. Međutim, u tom se popisu, za koji se stoga činilo da je glavni izvor inspiracije za sastavljanje Priloga VI. Uredbi br. 882/2004, u trećoj alineji naslova „Administrativni troškovi" izdvaja kategorija „putni i slični troškovi".

79. Na temelju tog tumačenja, *de facto* neograničena margina prosudbe država članica pri utvrđivanju troškova koji se mogu naplatiti klaonicama znatno bi se smanjila u odnosu na trenutačnu praksu nadležnih nacionalnih tijela s obzirom na to da bi se pri izračunavanju pristojbi stoga mogli uzeti u obzir samo troškovi koji su povezani s putnim troškovima, kao što su, na primjer, troškovi povezani s rezervacijom karata za vlak, hotelskih soba i iznajmljenih vozila. Čini mi se da je to dovoljno da se otkloni situacija pravne nesigurnosti koja je, kao što sam to prethodno naveo, dovela do velikog broja sporova pred sudom koji je uputio zahtjev.

B. Pitanje 3.a u predmetu C-477/18 i treće pitanje u predmetu C-478/18

80. Sud koji je uputio zahtjev tim pitanjima pita treba li odredbe iz članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. tumačiti na način da im se protivi to da se na klaonice primjenjuju pristojbe za službene kontrole koje se odnose na četvrtine sata koje su one prijavile nadležnim tijelima, ali tijekom kojih se nije stvarno radilo.

81. U tom pogledu najprije valja još jednom podsjetiti da se u članku 27. stavku 4. točki (a) navodi načelo prema kojem nadležna nacionalna tijela trebaju stvarno snositi troškove koji se mogu uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi naplaćenih u svrhu provedbe službenih kontrola. Drugim riječima, troškovi koji nisu *stvarne* prirode ni u kojem se slučaju ne mogu staviti na teret klaonicama.

82. Iz toga proizlazi da usklađenost naplate troškova službenih kontrola klaonicama s člankom 27. stavkom 4. Uredbe br. 882/2004 nije pitanje prava, nego u biti ovisi o činjeničnoj analizi i osobito o odgovoru na pitanje je li nadležno tijelo u ovom slučaju snosilo troškove na temelju same činjenice da su mu klaonice prijavile četvrtine sata službenih kontrola, iako se tijekom tih četvrtina sata u konačnici nije radilo.

83. U tom pogledu u pisanom postupku postoje dvije suprotne teze. Iako Gosschalk tvrdi da se iznosi službenih kontrola koji odgovaraju prijavljenim četvrtinama sata tijekom kojih se nije radilo ne mogu naplatiti klaonicama na temelju članka 27. stavka 4. Uredbe br. 882/2004 jer ne odgovaraju stvarno nastalim troškovima NVWA-a, nizozemska je vlada suprotnog mišljenja i smatra da NVWA snosi iste troškove za prijavljene četvrtine sata tijekom kojih se nije radilo kao i za četvrtine sata tijekom kojih se stvarno radilo.

84. Prema mojem mišljenju, ni u jednoj se tezi ne uzima u obzir element koji dovodi do troškova koje eventualno snose nadležna nacionalna tijela, odnosno činjenica da se osoblje koje je raspoređeno za potrebe kontrole u klaonicu koja je prijavila dodatne četvrtine sata ne može preraspodijeliti u druge klaonice.

85. Dvije vrste situacija, koje su jasno i detaljno opisane u pisanim očitovanjima vlade Ujedinjene Kraljevine, mogu biti primjer načina na koji taj činjenični element određuje odgovor na pitanje snose li navedena tijela stvarno troškove i mogu li se oni stoga staviti na teret predmetnim klaonicama. Ako klaonica prijavi vremensko razdoblje od dva sata i 45 minuta, a iskoristi samo dva sata i 30 minuta zbog toga što je provedba službenih kontrola zapravo trajala kraće, očito je da nadležno tijelo ne može preraspodijeliti svoje osoblje. Stoga je opravdano da se troškovi povezani s raspoređivanjem osoblja tijekom dva sata i 45 minuta stave na teret navedenoj klaonici jer ih je nadležno tijelo već snosilo. Suprotno tomu, ako je klaonica otkazala zadnju četvrtinu sata koju je prijavila, trebat će provjeriti je li nadležno nacionalno tijelo već snosilo troškove povezane s tom četvrtinom sata. U tu se svrhu slažem s

argumentom vlade Ujedinjene Kraljevine prema kojem će trebati provjeriti je li predmetna klaonica *dovoljno unaprijed* obavijestila nadležno nacionalno tijelo kako bi ono moglo prerasporediti svoje osoblje. Ako jest, osoblje se moglo prerasporediti te se stoga za navedenu četvrtinu sata neće moći naplatiti nikakav iznos.

86. Svjestan sam da bi u potonjem slučaju sama ocjena u svakom slučaju zasebno mogla dovesti do brojnih dodatnih sporova. Zbog toga, kao i kako bi se klaonicama stavio na raspolaganje lako primjenjiv kriterij, smatram, poput vlade Ujedinjene Kraljevine, da nadležna nacionalna tijela mogu utvrditi *rok za obavijest* koji bi omogućio preraspoređivanje njihova osoblja iz jedne klaonice u drugu.

87. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanje 3.a u predmetu C-477/18 i na treće pitanje u predmetu C-478/18 odgovori da odredbe iz članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se na klaonice primjenjuje iznos na temelju pristojbi za četvrtine sata službenih kontrola koje su te klaonice prijavile nacionalnom nadležnom tijelu, ali tijekom kojih se nije stvarno radilo, ako potonje tijelo ne može prerasporediti osoblje koje je stavljeno na raspolaganje predmetnoj klaonici.

C. Pitanje 3.b u predmetu C-477/18

88. Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita vrijedi li odgovor dan na pitanje 3.a i ako nadležno tijelo posudi veterinare koji ne primaju naknadu za četvrtine sata koje je klaonica prijavila, ali tijekom kojih se nije radilo, pri čemu iznos naplaćen klaonici za prijavljene četvrtine sata tijekom kojih se nije radilo služi za pokriće općih troškova nadležnog tijela.

89. Najprije napominjem da nizozemska vlada u svojim pisanim očitovanjima pobija samu pretpostavku tog pitanja jer smatra da će veterinar NVWA-a ili posuđeni službeni veterinar primiti naknadu čim se njegova intervencija planira, neovisno o tome hoće li se kontrola stvarno provesti. U svakom slučaju, uopće nema dvojbe da će Sud trebati odgovoriti na ovo pitanje kako ga je postavio sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru prethodnog postupka sud koji je uputio zahtjev jedini ovlašten utvrditi i ocijeniti činjenice u postupku koji je pred njim pokrenut [28].

90. Stoga valja ispitati pitanje može li se klaonicama naplatiti iznos koji odgovara naknadama koje posuđeni veterinari nisu primili za prijavljene četvrtine sata tijekom kojih se nije radilo kako bi se pokrili opći troškovi NVWA-a.

91. Prema mojem mišljenju, tako utvrđena pristojba izaziva dvojbe u pogledu svoje usklađenosti s člankom 27. stavkom 4. Uredbe br. 882/2004.

92. Kao prvo, smatram da kriterij prema kojem opći troškovi trebaju odražavati troškove koje je NVWA stvarno snosio pretpostavlja da uštede, koje su ostvarene zahvaljujući manjoj plaći koju su posuđeni veterinari dobili jer ne primaju naknadu za četvrtine sata koje je klaonica prijavila, ali tijekom kojih se nije radilo, odgovaraju *jednakom* iznosu općih troškova, što mi se čini malo vjerojatnim u praksi. U svakom će slučaju sud koji je uputio zahtjev biti dužan provjeriti je li to doista tako.

93. Kao drugo, utvrđujem da iz spisa ne proizlazi da su predmetni troškovi obuhvaćeni jednom ili više kategorija troškova iz Priloga VI. istoj uredbi, na koji se upućuje u članku 27. stavku 4. Uredbe br. 882/2004. Naime, „opći troškovi" nisu kao takvi uključeni u iscrpan popis kategorija troškova koji se mogu uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi iz Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 jer se ne mogu

28 Vidjeti presudu od 8. lipnja 2016., Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, t. 36. i navedena sudska praksa)

smatrati obuhvaćenima pojmom „slični troškovi”. Stoga će trebati provjeriti uzima li se pri izračunavanju pristojbi koje se naplaćuju klaonicama u obzir samo dio općih troškova NVWA-a koji proizlazi iz jedne ili više prethodno navedenih kategorija, što će biti dužan ocijeniti sud koji je uputio zahtjev.

94. S obzirom na ta razmatranja, predlažem Sudu da sudu koji je uputio zahtjev odgovori da odgovor koji je dan na pitanje 3.a vrijedi i ako nadležno tijelo posudi veterinare koji ne primaju naknadu za četvrtine sata koje je klaonica prijavila, ali tijekom kojih se nije radilo, pri čemu iznos naplaćen klaonici za prijavljene četvrtine sata tijekom kojih se nije radilo pokriva opće troškove nadležnog tijela, pod uvjetom da ti opći troškovi proizlaze iz jedne ili više kategorija iz točaka 2. i 3. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 i da odgovaraju jednakom iznosu ušteda koje je nadležno tijelo ostvarilo zahvaljujući manjoj plaći koju su posuđeni veterinari dobili jer ne primaju naknadu za četvrtine sata koje je klaonica prijavila, ali tijekom kojih se nije radilo. Sud koji je uputio zahtjev dužan je provjeriti je li to doista tako.

D. Četvrto pitanje u predmetu C-477/18

95. U okviru svojeg četvrtog prethodnog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li odredbe iz članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. tumačiti na način da im se protivi to da se na klaonice primjenjuje ista prosječna tarifa za djelatnosti službenih kontrola koje obavljaju veterinari koji su zaposlenici NVWA-a i za one koje su proveli manje plaćeni posuđeni veterinari, tako da se klaonicama može naplatiti iznos koji je veći od naknade koja se plaća posuđenim veterinarima.

96. Priznajem da čak ni nakon pažljivog čitanja razmatranja iznesenih u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nisam mogao točno utvrditi pitanje o tumačenju čiju analizu sud koji je uputio zahtjev traži od Suda u tom prethodnom pitanju.

97. Najprije napominjem da, u skladu s nizozemskim pravom, tarife trebaju biti utvrđene na godišnjoj osnovi na temelju, s jedne strane, prosječnih troškova NVWA-a tijekom prethodne tri godine i, s druge strane, uzimanja u obzir očekivanog kretanja troškova nadolazeće godine. Na temelju toga klaonicama se naplaćuje jednak iznos za preglede koji su u njoj provedeni u okviru službenih kontrola [29].

98. U tim je okolnostima jasno da prosjek plaća službenih veterinara i posuđenih veterinara koji je uključen u tu tarifu prilikom određenih inspekcijskih pregleda može biti viši od troškova koje je NVWA stvarno snosio. Stoga mi se čini da se pitanje koje sud koji je uputio zahtjev postavlja Sudu može odnositi na pitanje (i.) je li NVWA na temelju Uredbe br. 882/2004 dužan primijeniti pristojbu na temelju *stvarnih* troškova provedbe službenih kontrola u svakoj klaonici zasebno ili na pitanje (ii.) je li mogućnost da NVWA u određenoj godini ostvari dobit u skladu s Uredbom br. 882/2004.

99. Ako, kao što to smatra većina zainteresiranih stranaka u svojim pisanim očitovanjima, sud koji je uputio zahtjev traži pojašnjenja o prvom od ta dva pitanja, samo ću podsjetiti da, u skladu s člankom 27. stavkom 4. točkom (b) Uredbe br. 882/2004, pristojbe „mogu biti utvrđene paušalno na osnovi troškova koje su nadležna tijela snosila u određenom vremenskom razdoblju”. Međutim, prema mojem mišljenju uopće nema dvojbe u pogledu toga da *zahtjev* da se na klaonice primijene pristojbe utemeljene na stvarno nastalim troškovima u okviru provedbe službenih kontrola u njihovim određenim objektima nije u skladu s *mogućnošću* predviđenom u toj odredbi.

29 Kao što je to u predmetu C-477/18 tvrdio ministar, razlog na kojem se temelji donošenje prosječne tarife proizlazi iz potrebe da se zadrži jednakost postupanja s obzirom na to da se takva tarifa pokazala korisnom za izbjegavanje pojave različitog postupanja među klaonicama ovisno o tome provode li inspekcijske preglede službeni veterinari ili posuđeni veterinari.

100. Ako se pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi na drugo od tih dvaju pitanja, napominjem da se člankom 27. stavkom 4. točkom (b) Uredbe br. 882/2004 nadležnim tijelima pruža mogućnost da na teret klaonica stave troškove koji, ovisno o razmatranoj godini, mogu biti viši ili niži od troškova koje su ta tijela stvarno snosila. S obzirom na to, činjenica, na koju se Gosschalk žali u svojim pisanim očitovanjima [30], da nadležna tijela ostvaruju dobit u određenoj godini, ne da nije u skladu s Uredbom br. 882/2004, nego je neizbježna posljedica mogućnosti koja im je pružena i nužno podrazumijeva, pod pretpostavkom da ostale sastavnice tarife ostanu nepromijenjene, smanjenje pristojbi koje će se na klaonice primjenjivati sljedeće godine.

101. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na četvrto pitanje odgovori da odredbe iz članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se na klaonice primjenjuje ista prosječna tarifa za djelatnosti službenih kontrola koje obavljaju veterinari koji su zaposlenici NVWA-a i one koje obavljaju manje plaćeni posuđeni veterinari, tako da se klaonicama može naplatiti iznos koji je veći od naknade koja se plaća posuđenim veterinarima, s obzirom na to da iz članka 27. stavka 4. točke (b) navedene uredbe proizlazi da nadležna tijela imaju pravo utvrditi paušalne pristojbe.

E. Peto i šesto pitanje u predmetu C-477/18

102. Sud koji je uputio zahtjev svojim petim pitanjem u biti pita treba li odredbe iz članka 26. i članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 kao i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. tumačiti na način da pristojbe koje se ubiru prilikom službenih kontrola provedenih u klaonicama mogu služiti za osnivanje rezervi u društvu s ograničenom odgovornošću od kojeg nadležno tijelo posuđuje službene pomoćnike, pri čemu se te rezerve u slučaju krize mogu upotrijebiti za isplatu plaća i pokriće troškova osoblja koje će po završetku krize provoditi službene kontrole ili omogućivati njihovu provedbu. U slučaju potvrdnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev svojim šestim pitanjem u biti pita koji može biti najviši iznos tih rezervi i na koliko dugo razdoblje se one mogu odnositi.

103. Najprije valja podsjetiti da su predmetne rezerve osnovane u KDS-u kako bi se zajamčilo da će se u slučaju nepredviđenih okolnosti, kao što je epizootija koja opravdava dugoročnu obustavu klanja životinja, plaće i troškovi osposobljavanja službenih pomoćnika [31] i dalje moći plaćati, a da pritom neće biti potrebno otpuštati osoblje.

104. Čini mi se da se teza prema kojoj je osnivanje navedenih rezervi u KDS-u u skladu s Uredbom br. 882/2004 temelji na zajedničkom tumačenju članka 4. stavka 2. točke (c) i članka 26. iste uredbe.

105. Što se tiče sadržaja tih odredbi, člankom 4. stavkom 2. točkom (c) Uredbe br. 882/2004 predviđa se da su nadležna tijela dužna raspolagati dovoljnim brojem primjereno stručno osposobljenog i iskusnog osoblja za provedbu službenih kontrola te učinkovito i ispravno obavljanje kontrolnih zadaća, dok se, valja podsjetiti, člankom 26. određuje da su države članice u tu svrhu dužne osigurati dostatna financijska sredstva.

106. Budući da je cilj predmetnih rezervi upotrijebiti potrebna sredstva da bi se zajamčila dostupnost navedenog osoblja kako bi se kontrole mogle nastaviti odmah nakon krize, može se tvrditi da se njihovo osnivanje ne protivi Uredbi br. 882/2004.

107. Međutim, takav je zaključak, prema mojem mišljenju, pogrešan.

30 Naime, Gosschalk tvrdi, pri čemu ne daje dodatna pojašnjenja, da NVWA tako ostvaruje dobit u iznosu od 8 500 000 eura.

31 Kao što to nizozemska vlada priznaje u svojim pisanim očitovanjima, problem ne nastaje za službene veterinare s obzirom na to da su oni u takvim okolnostima zaduženi za uklanjanje životinja pogođenih epizootijom.

108. Stoga ne želim uputiti na to da države članice ne mogu predvidjeti financiranje takvih rezervi u okviru Uredbe br. 882/2004. Naprotiv, uopće ne dvojim da one to mogu učiniti. Međutim, smatram da države članice nemaju pravo to učiniti *putem pristojbi*.

109. Naime, kao što sam na to više puta podsjetio u ovom mišljenju, za razliku od financiranja osiguranog općim oporezivanjem, financiranje pristojbama (ili naknadama) ograničeno je uvjetima utvrđenima u članku 27. stavku 1. te članku 27. stavku 4. točki (a) Uredbe br. 882/2004. Međutim, ti se uvjeti ne mogu smatrati ispunjenima u ovom slučaju, i to zbog sljedećih razloga.

110. Kao prvo, troškove koji se mogu uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi u skladu s člankom 27. stavkom 4. točkom (a) Uredbe br. 882/2004 trebaju snositi „nadležna tijela". U ovom će slučaju troškove povezane s plaćama i troškovima službenih pomoćnika koji su zaposlenici KDS-a u konačnici tijekom razdoblja krize snositi taj privatni poduzetnik, a ne nadležno nacionalno tijelo, odnosno NVWA [32].

111. Kao drugo, i na temelju iste odredbe, navedene troškove treba *stvarno* snositi nadležno tijelo. U ovom sam slučaju uvjeren da se na temelju *buduće i hipotetske* prirode događaja kojem su ti troškovi podređeni, odnosno pojave epizootije, ne može smatrati da je to doista tako.

112. Kao treće, budući da mi se čini da je stvarnost troškova koje snosi nadležno tijelo potreban uvjet za postojanje uzročne veze između tih troškova i službenih kontrola, kako se zahtijeva člankom 27. stavkom 1. Uredbe br. 882/2004, na temelju buduće i hipotetske prirode pojave epizootije može se, prema mojem mišljenju, isključiti i postojanje te uzročne veze.

113. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na peto prethodno pitanje odgovori da odredbe iz članka 26. i članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 kao i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. treba tumačiti na način da pristojbe koje se ubiru prilikom službenih kontrola provedenih u klaonicama ne mogu služiti za osnivanje rezervi u društvu s ograničenom odgovornošću od kojeg nadležno tijelo posuđuje službene pomoćnike, pri čemu se te rezerve u slučaju epizootije mogu upotrijebiti za isplatu plaća i pokriće troškova osoblja koje će po završetku krize provoditi službene kontrole ili omogućivati njihovu provedbu.

114. S obzirom na odgovor koji predlažem Sudu na to pitanje, nije potrebno razmotriti šesto pitanje.

IV. Zaključak

115. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja mu je uputio College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) odgovori kako slijedi:

1. Izraze „osoblje koje sudjeluje u službenim kontrolama" iz točke 1. Priloga VI. Uredbi (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja i „osoblje koje sudjeluje u [provedbi] službeni[h] kontrol[a]" iz točke 2. tog priloga treba tumačiti na način da plaće i troškovi koje se može uzeti u obzir pri izračunavanju pristojbi za službene kontrole uključuju i plaće i troškove administrativnog i pomoćnog osoblja Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Nizozemsko tijelo za sigurnost hrane i proizvoda, u daljnjem tekstu) ili privatnog društva Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Društvo za kontrolu kvalitete u životinjskom sektoru).

32 U tom pogledu podsjećam da je pojam „nadležno tijelo" definiran u članku 2. drugom stavku točki (d) Uredbe br. 882/2004 kao „središnje tijelo države članice koje je nadležno za organizaciju službenih kontrola ili svako drugo nadležno tijelo na koje je delegirana takva nadležnost […]".

2. Troškovi administrativnog i pomoćnog osoblja nadležnog tijela mogu se uključiti u izračun pristojbi koje se na klaonice primjenjuju na temelju članka 27. stavka 4. Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI., pod uvjetom da, kao prvo, stvarno proizlaze iz provedbe službenih kontrola i da, kao drugo, ne premašuju troškove koje takvo tijelo snosi u pogledu predmetnih kategorija troškova koje se nalaze među kategorijama navedenim u tom prilogu.

3. Odredbe iz članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se klaonicama naplaćuje iznos na temelju pristojbi za četvrtine sata službenih kontrola koje su te klaonice prijavile nacionalnom nadležnom tijelu, ali tijekom kojih se nije stvarno radilo, ako potonje tijelo ne može prerasporediti osoblje koje je stavljeno na raspolaganje predmetnoj klaonici.

4. Prethodni odgovor vrijedi i ako nadležno tijelo posudi veterinare koji ne primaju naknadu za četvrtine sata koje je klaonica prijavila, ali tijekom kojih se nije radilo, pri čemu iznos naplaćen klaonici za prijavljene četvrtine sata tijekom kojih se nije radilo pokriva opće troškove nadležnog tijela, pod uvjetom da ti opći troškovi proizlaze iz jedne ili više kategorija iz točaka 2. i 3. Priloga VI. Uredbi br. 882/2004 i da predmetni troškovi odgovaraju jednakom iznosu ušteda koje je nadležno tijelo ostvarilo zahvaljujući manjoj plaći koju su posuđeni veterinari dobili jer ne primaju naknadu za četvrtine sata koje je klaonica prijavila, ali tijekom kojih se nije radilo. Sud koji je uputio zahtjev dužan je provjeriti je li to doista tako.

5. Odredbe članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se na klaonice primjenjuje ista prosječna tarifa za djelatnosti službenih kontrola koje obavljaju veterinari koji su zaposlenici Nizozemskog tijela za sigurnost hrane i proizvoda i one koje obavljaju manje plaćeni posuđeni veterinari, tako da se klaonicama može naplatiti iznos koji je veći od naknade koja se plaća posuđenim veterinarima, s obzirom na to da iz članka 27. stavka 4. točke (b) navedene uredbe proizlazi da nadležna tijela imaju pravo utvrditi paušalne pristojbe.

6. Odredbe iz članka 26. i članka 27. stavka 4. točke (a) Uredbe br. 882/2004 kao i točaka 1. i 2. njezina Priloga VI. treba tumačiti na način da pristojbe koje se ubiru prilikom službenih kontrola provedenih u klaonicama ne mogu služiti za osnivanje rezervi u privatnom društvu od kojeg nadležno tijelo posuđuje službene pomoćnike, pri čemu se te rezerve u slučaju krize mogu upotrijebiti za isplatu plaća i pokriće troškova osoblja koje će po završetku epizootije provoditi službene kontrole ili omogućivati njihovu provedbu.