Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PRIIT PIKAMÄE
18 päivänä syyskuuta 2019[1]

Yhdistetyt asiat C-477/18 ja C-478/18

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus N:o 882/2004 – Rehujen ja elintarvikkeiden virallinen valvonta – Rahoitus – Maksut, joita jäsenvaltiot voivat periä virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi – Liite VI – Käsite ”viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö” – Käsite ”niihin liittyvät kulut” – 27 artikla – Virallisesta valvonnasta aiheutuvat kustannukset – Toimivaltaisille viranomaisille aiheutuvat kustannukset – Tilatut mutta suorittamatta jääneet neljännestunnit – Keskimääräiset tariffit – Yksityiselle yhtiölle kasvatettava taloudellinen joustovara, jota voidaan käyttää tarkastuksia epitsoottisen eläintaudin osalta tosiasiallisesti suorittavan henkilöstön koulutuskulujen maksamiseen

1. Tämän ratkaisuehdotuksen kohteena olevissa ennakkoratkaisupyynnöissä College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat) tiedustelee unionin tuomioistuimelta erityisesti rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004[2] 27 artiklan 1 ja 4 kohdan sekä liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan tulkintaa.

2. Unionin tuomioistuinta pyydetään tässä yhteydessä yleisesti lausumaan siitä, mitkä ovat ne edellytykset ja rajoitukset, jotka asetuksessa N:o 882/2004 asetetaan virallisia eläinlääkärintarkastuksia varten toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeudelle vaatia teurastamoja, joissa kyseinen valvonta on suoritettu, suorittamaan maksuja virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EUVL 2004, L 191, s. 1 (oikaistu versio).

3. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen on muun muassa määritettävä, onko toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla oikeus asettaa teurastamojen maksettaviksi muiden kuin sellaisten henkilöiden palkat ja kulut, jotka todellisuudessa suorittavat virallista valvontaa, teurastamon etukäteen määrittämät ja toimivaltaiselta viranomaiselta tilaamat mutta suorittamatta jääneet tarkastusajat sekä kulut, jotka aiheutuvat taloudellisen joustovaran kasvattamisesta yksityiselle yhtiölle, jolta toimivaltainen viranomainen vuokraa virallisia avustajia kyseistä valvontaa varten.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus N:o 882/2004

4. Asetuksen N:o 882/2004 johdanto-osan 11–14 ja 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(11) Virallista valvontaa suorittavien toimivaltaisten viranomaisten olisi täytettävä tietyt toimintaperusteet, jotta varmistetaan niiden puolueettomuus ja tehokkuus. Niillä olisi oltava riittävästi pätevää ja kokenutta henkilökuntaa sekä riittävät tilat ja laitteet velvollisuuksiensa asianmukaista hoitamista varten.

(12) Virallisessa valvonnassa olisi käytettävä tarkoitukseen kehitettyjä sopivia valvontatekniikkoja, joihin kuuluvat rutiininomaiset seurantatarkastukset ja tarkempi valvonta, kuten tarkastukset, todennukset, toiminnan tarkastaminen, näytteiden otto ja määritys. Tekniikoiden moitteeton soveltaminen edellyttää valvontahenkilöstön asianmukaista koulutusta. Koulutusta tarvitaan myös siksi, että varmistetaan toimivaltaisten viranomaisten päätösten yhtenäisyys varsinkin HACCP-periaatteiden (vaara-analyysi ja kriittiset valvontapisteet) täytäntöönpanon osalta.

(13) Virallisten valvontatoimien olisi oltava säännöllisiä ja niiden tiheys olisi suhteutettava riskiin – –.

(14) Virallisen valvonnan olisi perustuttava dokumentoituihin menettelyihin, jotta varmistetaan, että valvonta on yhtenäistä ja tasaisen korkealaatuista.

– –

(32) Virallisen valvonnan järjestämiseen olisi oltava riittävät taloudelliset resurssit. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olisi siksi voitava periä maksut virallisesta valvonnasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Tällöin myös jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saavat vapaasti vahvistaa kertaluonteiset maksut aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi ottaen huomioon kunkin laitoksen erityistilanteen. Jos toimijoille asetetaan maksuja, olisi sovellettava yhteisiä periaatteita. Siksi on aiheellista vahvistaa tarkastusmaksujen tason asettamisessa käytettävät perusteet. – –”

5. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 alakohdan mukaan ”virallisella valvonnalla” tarkoitetaan ”kaikenlaisia toimivaltaisen viranomaisen tai yhteisön suorittamia valvontatoimia, joilla todetaan, noudatetaanko rehu- ja elintarvikelainsäädäntöä ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevia sääntöjä”.

6. Kyseisen asetuksen 3 artiklan, jonka otsikko on ”Virallisen valvonnan järjestämistä koskevat yleiset velvollisuudet”, 1 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että virallisia valvontatoimia toteutetaan säännöllisesti, riskien mukaan ja sopivin väliajoin tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi – –”

7. Asetuksen 4 artiklan, jonka otsikko on ”Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen ja toimintaperusteet”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että:

– –

c) niillä tai niiden käytössä on riittävä laboratoriokapasiteetti testausta varten ja riittävästi pätevää ja kokenutta henkilöstöä, jotta virallinen valvonta ja valvontavelvollisuudet voidaan hoitaa tehokkaasti ja tosiasiallisesti;

d) niillä on asianmukaiset ja hyvin ylläpidetyt tilat ja laitteet, jotta henkilöstö voi huolehtia virallisesta valvonnasta tehokkaasti ja tosiasiallisesti;

– –”

8. Asetuksen N:o 882/2004 6 artiklassa, jonka otsikkona on ”Virallista valvontaa harjoittava henkilöstö”, säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että kaikki sen virallista valvontaa harjoittava henkilöstö:

a) saa toimivaltansa alalla soveltuvan koulutuksen, jonka perusteella se pystyy hoitamaan velvollisuutensa pätevästi ja harjoittamaan virallista valvontaa johdonmukaisella tavalla. Koulutuksen on katettava tapauksen mukaan liitteessä II olevassa I luvussa tarkoitetut alat;

b) pysyy ajan tasalla toimivaltansa alalla ja saa säännöllistä lisäkoulutusta tarvittaessa; ja

c) soveltuu monialaiseen yhteistyöhön.”

9. Asetuksen II osastoon, jossa esitetään ”Jäsenvaltioiden harjoittamaa virallista valvontaa” koskevat säännöt, kuuluu muun muassa VI luku, ”Virallisen valvonnan rahoitus”, johon sisältyvät 26–29 artikla.

10. Tämän asetuksen 26 artiklassa, jonka otsikkona on ”Yleisperiaate”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava riittävistä rahoitusresursseista tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien hankkimiseksi virallista valvontaa varten millä tahansa asianmukaiseksi katsomallaan tavalla, myös [yleisellä verotuksella tai] maksuilla.”

11. Mainitun asetuksen 27 artiklassa, jonka otsikko on ”Maksut”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat periä maksuja virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

– –

4. Edellä olevien 1 ja 2 kohdan mukaisesti virallista valvontaa varten perittävät maksut:

a) eivät saa ylittää toimivaltaisille vastuuviranomaisille aiheutuvia kustannuksia liitteessä VI lueteltujen seikkojen osalta; ja

b) voidaan vahvistaa kiinteämääräisiksi toimivaltaisille viranomaisille tietyllä ajanjaksolla aiheutuvien kustannusten perusteella tai tarvittaessa liitteessä IV olevassa B jaksossa tai liitteessä V olevassa B jaksossa vahvistetuiksi määriksi.

– –

10. Jäsenvaltiot eivät saa periä muita kuin tässä artiklassa tarkoitettuja maksuja tämän asetuksen täytäntöönpanemiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 28 artiklassa tarkoitettuja kustannuksia.

– –”

12. Saman asetuksen liitteessä VI, jonka otsikko on ”Maksujen laskemisessa huomioon otettavat perusteet”, mainitaan seuraavaa:

”1. Viralliseen valvontaan osallistuvan henkilöstön palkat

2. Viralliseen valvontaan osallistuvan henkilöstön kulut, mukaan lukien tiloista, välineistä, laitteista ja koulutuksesta aiheutuvat kulut sekä matkakulut niihin liittyvine kuluineen

3. Laboratorioanalyysi- ja näytteenottokulut”.

2. Asetus (EY) N:o 854/2004

13. Ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004[3] 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa:

– –

c) ’toimivaltaisella viranomaisella’ tarkoitetaan jäsenvaltion keskusviranomaista, joka on toimivaltainen suorittamaan eläinlääkärintarkastuksia, tai mikä tahansa viranomainen, jolle se on siirtänyt tällaisen toimivallan;

– –

f) ’virkaeläinlääkärillä’ tarkoitetaan eläinlääkäriä, joka on tämän asetuksen mukaisesti kelpoinen toimimaan virkaeläinlääkärinä ja jonka toimivaltainen viranomainen on nimittänyt;

– –

h) ’virallisella avustajalla’ tarkoitetaan henkilöä, joka on tämän asetuksen mukaisesti kelpoinen toimimaan virallisena avustajana, jonka toimivaltainen viranomainen on nimittänyt ja joka työskentelee virkaeläinlääkärin valvonnassa ja hänen vastuullaan;

– –”

3 EUVL 2004, L 226, s. 83 (oikaistu versio).

B Alankomaiden oikeus

14. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteitin (Alankomaiden maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri, jäljempänä ministeri) 4.5.2009 antamassa määräyksessä nro 2164 vahvistetaan korvaukset Alankomaiden elintarvikkeiden ja kulutustavaroiden turvallisuudesta vastaavan viranomaisen (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, jäljempänä NVWA) ja Algemene Inspectiedienstin (yleinen tarkastusyksikkö) suorittamista töistä (jäljempänä NVWA:n tariffeja koskeva määräys). Kyseisen määräyksen pääasiassa sovellettava versio on 3.4.2013–28.2.2014 voimassa ollut versio.

II Tosiseikat, menettelyt ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-477/18

15. Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV:llä (jäljempänä Gosschalk) on teurastamo, joka jalostaa ja myy sianlihaa ja naudanlihaa. Sitä varten siihen on kohdistettu virallisia valvontatoimia sen varmistamiseksi, että se täyttää vaatimukset, joista säädetään rehu- ja elintarvikelainsäädännössä sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevissa säännöissä, sellaisina kuin ne on säädetty asetuksessa N:o 882/2004 ja NVWA:n tariffeja koskevassa määräyksessä.

16. Tämä valvonta toteutetaan yhtäältä muun muassa NVWA:ssa, joka on nimetty toimivaltainen viranomainen, työskentelevien virkaeläinlääkärien ja virallisten avustajien ja toisaalta (eläinsektorin laadunvalvonnasta vastaavalta) Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector -nimiseltä yksityiseltä yhtiöltä (jäljempänä KDS) vuokrattujen virallisten avustajien suorittamien ante mortem- ja post mortem -tarkastusten yhteydessä.

17. Tarkastustöistä aiheutuvien kulujen kattamiseksi ministeri perii teurastamoilta maksuja asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan sekä NVWA:n tariffeja koskevan määräyksen nojalla.

18. Virkaeläinlääkärien ja virallisten avustajien määrän osoittaminen tarkastustöihin ja tapa, jolla kyseiset maksut peritään, voidaan tiivistää seuraavasti: teurastamo esittää NVWA:lle hakemuksen, jossa se ilmoittaa suoritettavien tarkastustöiden, vaadittujen virkaeläinlääkärien ja virallisten avustajien lukumäärän sekä tämän työn toteuttamiseen vaaditun ajan neljännestunteina.

19. Tarkastustöiden toteuttamisen jälkeen ministeri laskuttaa teurastamolta määrät, jotka sen on tältä osin maksettava. Teurastamon on maksettava jokaisen tarkastustöihin osallistuneen virkaeläinlääkärin ja virallisen avustajan osalta kiinteämääräinen summa ja korvaus jokaisesta kyseisiin töihin käytetystä neljännestunnista. Jos tarkastustyöt kestävät ennakoitua kauemmin, teurastamon on suoritettava lisämaksu jokaiselta ylimääräiseltä neljännestunnilta. Sen sijaan, jos tarkastustyöt kestävät ennakoitua lyhyemmän ajan, teurastamon on kaikesta huolimatta maksettava myös tilattuja mutta suorittamatta jääneitä neljännestunteja vastaava määrä.

20. Gosschalkin pääasiassa vastaanottamilla useilla laskuilla siltä perittiin maksuja, joilla oli tarkoitus kattaa NVWA:n ja KDS:n sen tiloissa vuosina 2013–2016 suorittamia tarkastustöitä. Koska Gosschalk katsoi, että kyseisten maksujen perimistä koskevat menettelyt olivat ristiriidassa tuomion Kødbranchens Fællesråd[4] kanssa, se esitti ministerille niitä koskevan oikaisuvaatimuksen, jonka tultua hylätyksi se saattoi asian College van Beroep voor het bedrijfslevenin käsiteltäväksi.

4 Tuomio 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo voivansa kumota kyseiset päätökset erityisesti perustelujen puutteellisuuden vuoksi.

22. Yhtäältä, koska ministerin on tehtävä johtopäätökset päätöstensä kumoamisesta, ja toisaalta, koska ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on parhaillaan vireillä yli 400 valitusta, viimeksi mainittu katsoo kuitenkin, että näiden riitojen ratkaisemiseksi järkevästi ja tehokkaasti on esitettävä ennakkoratkaisukysymyksiä Euroopan unionin tuomioistuimelle, varsinkin kun asianosaiset ovat eri mieltä asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan tulkinnasta.

23. Nämä näkemyserot koskevat ensinnäkin käsitteen ”viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö” rajaamista. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa ensinnäkin, että asetuksessa N:o 882/2004 ei määritellä kyseisen, sen liitteessä VI oleviin 1 ja 2 kohtaan sisältyvän käsitteen rajoja. Gosschalkin väitteistä poiketen se katsoo, ettei tuomiosta Kødbranchens Fællesråd [5] voida päätellä, että ainoastaan valvontaa tosiasiallisesti suorittavat virkaeläinlääkärit ja viralliset avustajat kuuluvat kyseisen käsitteen alaan. Se epäilee kuitenkin myös ministerin siitä esittämää laajempaa tulkintaa, jonka mukaan myös hallinto- ja tukihenkilöstö voidaan luokitella liitteessä VI tarkoitettuun henkilöstöön, niin että kyseisen henkilöstön palkat ja kulut voidaan asettaa teurastamojen maksettaviksi.

24. Toiseksi pääasian asianosaiset ovat eri mieltä myös siitä, kuinka teurastamojen tilaamia mutta suorittamatta jääneitä neljännestunteja on kohdeltava. Gosschalk katsoo, että niihin liittyviä kuluja ei pidä asettaa teurastamojen maksettaviksi sen vuoksi, että kyseisiä kuluja ei ole tosiasiallisesti aiheutunut, kun taas ministerin mukaan juuri teurastamo on vastuussa tarkastustöiden toteuttamiseen vaadittujen ja ilmoitettujen neljännestuntien lukumäärän oikeellisuudesta, ja että NVWA:n toimihenkilöitä koskevat suunnitelmat ovat joustamattomia.

25. Kolmanneksi pääasian asianosaisten välinen erimielisyys koskee vuokrattujen eläinlääkäreiden osalta maksettavien tariffien tulkintaa. Gosschalk huomauttaa tässä yhteydessä, että NVWA käyttää vuokratyöyritysten sen käyttöön antamia virkaeläinlääkäreitä suorittaakseen tarkastustöitä ja maksaa heille selvästi pienempiä korvauksia kuin teurastamoilta laskutetut korvaukset, ja tämä käytäntö mahdollistaa sen, että se voi saada lähes 8 500 000 euron voitot. Lisäksi jos neljännestunnit, joina työtä on suoritettu, jäävät alle tilattujen neljännestuntien, KDS:n tai vuokratyöyritysten tilapäisille virallisille avustajille maksetaan ainoastaan virallista valvontaa varten tosiasiallisesti suoritettujen neljännestuntien lukumäärää vastaava määrä, vaikka teurastamolta laskutetaan myös tilattuja mutta suorittamatta jääneitä neljännestunteja vastaava määrä. Ministeri vastaa, että tämä käytäntö on perusteltavissa vaatimuksella säilyttää yhdenmukaiset tariffit kaikkia osapuolia varten. Lisäksi ylijäämällä on ministerin mukaan tarkoitus kattaa NVWA:n yleiskustannukset.

26. Neljänneksi Gosschalk paljastaa, että tariffeihin sisältyy osa, joka on tarkoitettu mahdollisesta luonnononnettomuudesta aiheutuvien kulujen maksamiseen tarkoitetun taloudellisen joustovaran kasvattamiseen KDS:lle. Taloudellisella joustovaralla ei ole kuitenkaan suoraa yhteyttä toteutuneisiin tarkastustöihin, minkä vuoksi näin aiheutuneiden kulujen ei voida katsoa liittyvän tarkastustöiden toteuttamiseen tosiasiallisesti osallistuvaan henkilöstöön. Ministerin mukaan taloudellisen joustovaran kasvattamisen taustalla oleva syy on sen takaaminen, että epitsoottisen eläintaudin, jonka vuoksi on perusteltua keskeyttää eläinten teurastaminen pitkäksi aikaa, kaltaisten odottamattomien olosuhteiden yhteydessä henkilöstön palkat ja kulut sekä koulutuskulut voidaan edelleen maksaa ilman, että on tarpeen irtisanoa henkilöstöä, jotta tarkastukset voidaan aloittaa uudelleen välittömästi tällaisen kriisin päätyttyä. Taloudellisen joustovaran avulla on näin ollen mahdollista ottaa käyttöön määrät, joita tarvitaan kattamaan virallisen valvonnan suorittamisesta tosiasiallisesti aiheutuvat kulut. [6]

5 Tuomio 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

6 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kyseinen taloudellinen joustovara on puolet KDS:n kahden viime vuoden keskimääräisestä liikevaihdosta, johon on lisätty 500 000 euron määrä.

27. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, että se on jo 14.10.2010 tekemässään päätöksessä todennut, että kyseinen taloudellinen joustovara on asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan mukainen. Se pohtii kuitenkin, mitkä ovat ne kriteerit, joiden perusteella voidaan määrittää, mihin summaan asti tällaista joustovaraa on sallittua kasvattaa, ja mikä vaikutus sillä on katsottava olevan tämän joustovaran kasvattamiseen KDS:lle, jolta NVWA vuokraa virallisia avustajia, ottaen huomioon, että tulojen menetyksen katsotaan itsessään kuuluvan yrityksen tavanomaisiin riskeihin. Kaikki nämä seikat ovat saaneet ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilemään 14.10.2010 tekemänsä päätöksen merkityksellisyyttä.

28. Tässä tilanteessa College van Beroep voor het bedrijfsleven on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [asetuksen N:o 882/2004] liitteessä VI olevan 1 kohdan osaa ’Viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö’ ja asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevan 2 kohdan osaa ’Virallise[n valvonnan suorittamiseen] osallistuva henkilöstö’ tulkittava siten, että (palkka)kuluja, jotka saadaan ottaa huomioon virallisen valvonnan maksujen laskemisessa, voivat olla ainoastaan viralliset valvonnat suorittavien virallisten eläinlääkärien ja virallisten avustajien (palkka)kulut, vai voidaanko niinä pitää myös [NVWA:n] tai [KDS:n] muiden työntekijöiden (palkka)kuluja?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että [asetuksen N:o 882/2004] liitteessä VI olevan 1 kohdan osan ’Viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö’ ja kyseisessä liitteessä olevan 2 kohdan osan ’Virallise[n valvonnan suorittamiseen] osallistuva henkilöstö’ voidaan katsoa käsittävän myös NVWA:n tai KDS:n muiden työntekijöiden (palkka)kulut, missä olosuhteissa ja missä rajoissa silloin on vielä kyse sellaisesta yhteydestä näistä toisista työntekijöistä aiheutuneiden kulujen ja virallisen valvonnan välillä, että tällaisista (palkka)kuluista voidaan periä maksu asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan ja liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan perusteella?

3) a) Onko asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa ja liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että 27 artiklan 4 kohdan a alakohta ja liitteessä VI olevat 1 ja 2 kohta ovat esteenä sille, että teurastamoilta laskutetaan virallisesta valvonnasta maksuja sellaisten neljännestuntien osalta, jotka teurastamot ovat tilanneet toimivaltaiselta viranomaiselta mutta joina ei ole kuitenkaan tosiasiassa suoritettu työtä virallista valvontaa varten?

3) b) Päteekö kolmannen kysymyksen a kohtaan annettu vastaus myös silloin, kun toimivaltainen viranomainen on vuokrannut viralliset eläinlääkärit, jotka eivät saa palkkaa sellaisilta neljännestunneilta, jotka teurastamo on tosin tilannut toimivaltaiselta viranomaiselta mutta joiden aikana ei tosiasiallisesti suoriteta työtä virallista valvontaa varten, ja teurastamolta laskutettu tilattujen mutta suorittamatta jääneiden neljännestuntien määrään perustuva summa kattaa toimivaltaisen viranomaisen yleiskustannuksia?

4) Onko asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohdassa ja liitteessä VI olevissa 1 ja 2 kohdassa säädettyä tulkittava siten, että kyseinen 27 artiklan 4 kohta on esteenä sille, että teurastamoilta laskutetaan keskimääräinen tariffi työstä, jonka NVWA:n palveluksessa olevat eläinlääkärit ja (alempipalkkaiset) vuokratut eläinlääkärit suorittavat virallista valvontaa varten, minkä seurauksena teurastamoilta veloitetaan vuokratuille eläinlääkäreille maksettavaa korkeampi tariffi?

5) Onko asetuksen N:o 882/2004 26 artiklaa ja 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa sekä liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että virallisesta valvonnasta veloitettavien maksujen laskemisessa voidaan ottaa huomioon kulut, jotka aiheutuvat taloudellisen joustovaran kasvattamisesta yksityiselle yhtiölle (KDS), jolta toimivaltainen viranomainen vuokraa virallisia

avustajia, kun joustovaraa voidaan kriisitilanteessa käyttää henkilöstön, joka tosiasiassa suorittaa virallista valvontaa, sekä henkilöstön, joka mahdollistaa virallisen valvonnan suorittamisen, palkan ja koulutuskulujen maksamiseen?

6) Mikäli [viidenteen] ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi: mihin summaan asti tällaista joustovaraa on sallittua kasvattaa ja kuinka pitkä ajanjakso tällä joustovaralla on sallittua kattaa?"

B Asia C-478/18

29. Ministeri vaati lokakuun 2016 ja helmikuun 2017 välisenä aikana toimittamillaan laskuilla neljältä pääasian kantajalta, nimittäin Compaxo Vlees Zevenaar BV:ltä, Ekro BV:ltä, Vion Apeldoorn BV:ltä ja Vitelco BV:ltä (jäljempänä pääasian kantajat) 15 422,35–49 628,22 euron määrää, jolla oli tarkoitus kattaa niihin kohdistetuista tarkastustöistä aiheutuneet kustannukset.

30. Pääasian kantajille osoitettuja laskuja koskevien oikaisuvaatimusten tultua hylätyiksi ne saattoivat asian College van Beroep voor het bedrijfslevenin käsiteltäväksi.

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa aluksi, että se aikoo kumota riidanalaiset päätökset syistä, jotka eivät sen mielestä aiheuta unionin oikeuden tulkintaa koskevia vaikeuksia. Se katsoo kuitenkin – samoista syistä kuin ne, jotka on mainittu asiassa C-477/18[7] esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä –, että on aiheellista kysyä unionin tuomioistuimelta niistä muista riitaan liittyvistä kysymyksistä, jotka puolestaan antavat perustellun syyn epäillä asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan tulkintaa.

32. Pääasian kantajat väittävät, että koska tuomiosta Kødbranchens Fællesråd[8] seuraa, että ainoastaan tarkastuksia tosiasiallisesti toteuttavien henkilöiden palkat ja kulut voidaan ottaa huomioon, tiettyjä kustannuksia, kuten toimitilakuluja, yleisiä materiaalikuluja, poisto- ja toimistokuluja sekä tiettyjä muita kuluja ei voida pitää asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevissa 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuina kuluina. Pääasian kantajat huomauttavat erityisesti, ettei ole selvää, mitä toimella "tarkastustyöt" tarkoitetaan. Tältä osin ministeri vastaa, että tässä toimessa huomioon otetun tuntitaksan laskeminen sisältää tekniseen hallinnointiin ja suunnitteluun liittyviä kuluja, jotka on luokiteltava "valvontaan osallistuvan henkilöstön palkoiksi ja muiksi kuluiksi" siltä osin kuin tarkastustöitä ei voida suorittaa ilman kyseisten henkilöiden läsnäoloa.

33. Lisäksi pääasian kantajat ehdottavat, että unionin tuomioistuimelle esitetään ennakkoratkaisupyyntö sen tarkistamiseksi, voidaanko tiettyihin toimiin, kuten tieto- ja viestintätekniikan käyttöä koskevaan palveluun, liittyvien muiden kulujen, erityisten kulujen (työvaatteet), koti- ja työpaikan välisten matkakulujen, alihankintakulujen ja muiden henkilöstökulujen katsoa aiheutuneen virallisen valvonnan suorittamiseen tosiasiallisesti osallistuneille henkilöille.

34. Tässä tilanteessa College van Beroep voor het bedrijfsleven on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko [asetuksen N:o 882/2004] liitteessä VI olevan 1 kohdan osaa 'Viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö' ja asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevan 2 kohdan osaa 'Virallise[n valvonnan suorittamiseen] osallistuva henkilöstö' tulkittava siten, että (palkka)kuluja, jotka saadaan ottaa huomioon virallisen valvonnan maksujen laskemisessa, voivat olla ainoastaan viralliset valvonnat suorittavien virallisten eläinlääkärien ja virallisten avustajien (palkka)kulut, vai voidaanko niinä pitää myös [NVWA:n] tai [KDS:n] muiden työntekijöiden (palkka)kuluja?

7 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

8 Tuomio 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että [asetuksen N:o 882/2004] liitteessä VI olevan 1 kohdan osan ’Viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö’ ja kyseisessä liitteessä olevan 2 kohdan osan ’Virallise[n valvonnan suorittamiseen] osallistuva henkilöstö’ voidaan katsoa käsittävän myös NVWA:n tai KDS:n muiden työntekijöiden (palkka)kulut, missä olosuhteissa ja missä rajoissa silloin on vielä kyse sellaisesta yhteydestä näistä toisista työntekijöistä aiheutuneiden kulujen ja virallisen valvonnan välillä, että tällaisista (palkka)kuluista voidaan periä maksu asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan ja liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan perusteella?

3) Onko asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa ja liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että 27 artiklan 4 kohta ja liitteessä VI olevat 1 ja 2 kohta ovat esteenä sille, että teurastamoilta laskutetaan virallisesta valvonnasta maksuja sellaisten neljännestuntien osalta, jotka teurastamot ovat tilanneet toimivaltaiselta viranomaiselta mutta joita ei ole kuitenkaan tosiasiassa suoritettu työtä virallista valvontaa varten?”

C Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

35. Asiat C-477/18 ja C-478/18 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 27.8.2018 antamalla määräyksellä suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

36. Asiassa C-477/18 kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Gosschalk, Alankomaiden, Tanskan, Unkarin, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio. Asiassa C-478/18 kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian kantajat ja komissio.

37. Gosschalk, Alankomaiden, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio esittivät suullisia huomautuksia 4.7.2019 pidetyssä yhteisessä istunnossa, joka koski näitä kahta yhdistettyä asiaa.

III Oikeudellinen arviointi

38. Aluksi huomautan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset koskevat sitä, onko virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten määrän laskuttamista koskeva NVWA:n hallintokäytäntö asetuksen N:o 882/2004 mukainen, ja sekä keskimääräisen tariffin laskemisessa huomioon otettavien kustannusten laajuutta että teurastamojen virallista valvontaa varten tilaamiin neljännestunteihin liittyvien kustannusten huomioon ottamista. Mielestäni on hyödyllistä esittää joitakin lyhyitä huomioita kyseessä olevasta säännöstöstä.

39. Asetuksen N:o 882/2004 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kyseisellä asetuksella pyritään estämään, poistamaan tai vähentämään hyväksyttäville tasoille ihmisiin ja eläimiin joko suoraan tai ympäristön kautta kohdistuvia riskejä. Kuten asetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa nimenomaisesti todetaan, tämä tavoite saavutetaan siten, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön asiaa koskevan lainsäädännön ja valvovat sen noudattamista järjestämällä virallisen valvonnan.

40. Tältä osin asetuksella N:o 882/2004 otetaan käyttöön virallisen valvonnan rahoitusjärjestelmä kilpailun vääristymistä yksityisten toimijoiden välillä mahdollisesti aiheuttavien eroavuuksien välttämiseksi, mutta sillä suoritettu yhdenmukaistaminen on – mitä on syytä korostaa – ainoastaan osittainen. Mielestäni kaikki ne säännökset, joiden tulkintaa kansallinen tuomioistuin pyytää, toisin sanoen kyseisen asetuksen 26 ja 27 artikla sekä sen liitteessä VI olevat 1 ja 2 kohta, jättävät nimittäin jäsenvaltioille laajan harkintavallan. Jäsenvaltiot voivat edelleen vapaasti valita virallisen valvonnan rahoituslähteen (yleinen verotus tai maksut), maksujen laskemisessa käytettävät perusteet (toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuvat todelliset kustannukset, kiinteämääräiset hinnat tai vähimmäishinnat) ja (liitteessä VI lueteltujen kulujen osalta) tätä laskentaa varten huomioon

otettavat kulut. Kuten jäljempänä [9] totean, tätä harkintavaltaa säädellään näissä samoissa säännöksissä vahvistetuilla kriteereillä.

41. Nämä ovat mielestäni ne seikat, joiden perusteella unionin tuomioistuimen on vastattava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

A Asioissa C-477/18 ja C-478/18 esitetyt ensimmäinen ja toinen kysymys

42. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevassa 1 kohdassa olevaa ilmausta ”viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö” ja kyseisen liitteen 2 kohdassa olevaa ilmausta ”virallise[n valvonnan suorittamiseen] [10] osallistuva henkilöstö” tulkittava siten, että palkkoja ja kuluja, jotka saadaan ottaa huomioon virallisen valvonnan maksujen laskemisessa, ovat ainoastaan viralliset valvonnat konkreettisesti suorittavien virallisten eläinlääkärien ja virallisten avustajien palkat ja kulut, vai voidaanko niinä pitää myös muun NVWA:n tai KDS:n muiden työntekijöiden palkkoja ja kuluja. Siinä tapauksessa, että näiden ilmaisujen katsotaan kattavan myös kyseisen muun henkilöstön palkat ja kulut, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään käsiteltävänä olevissa yhdistetyissä asioissa pääasiallisesti sitä, missä olosuhteissa ja missä rajoissa kyseisen virallisen valvonnan ja näille henkilöille – joiden toiminta edistää viralliseen valvontaan liittyvien tarkastustöiden toteuttamista – aiheutuneiden kulujen välisen yhteyden voidaan katsoa olevan sellainen, että kyseiset kulut voidaan asettaa teurastamojen maksettaviksi asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan ja liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan nojalla.

1. Ilmauksen ”viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö” ulottuvuus

43. Ensimmäisen kysymyksen osalta täsmennän heti alkuun, että ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ymmärtää ilmauksen ”NVWA:n tai KDS:n muut työntekijät” tarkoittavan hallinto- ja tukihenkilöstöä, toisin sanoen henkilöstöä, jonka myötävaikutuksella voidaan luoda virallisen valvonnan yleinen järjestelmä, tukea sitä ja säilyttää se. Tämä ensimmäinen kysymys koskee näin ollen sitä, voidaanko näiden henkilöryhmien palkat ja kulut sisällyttää teurastamojen maksettaviksi asetettaviin kokonaiskustannuksiin.

44. Huomautan, että asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI oleviin 1 ja 2 kohtaan ei sisälly mitään tietoa siitä, missä määrin toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön on osallistuttava viralliseen valvontaan, jotta se voidaan luokitella ”viralliseen valvontaan osallistuvaksi henkilöstöksi” tai ”virallise[n valvonnan suorittamiseen] osallistuvaksi henkilöstöksi”.

45. Koska kyseisessä liitteessä ei ole tällaista täsmennystä, on määritettävä näiden ilmaisujen ulottuvuus soveltamalla unionin tuomioistuimen perinteisiä tulkintamenetelmiä.

a) Sanamuodon mukainen tulkinta

46. Mielestäni on selvää, että mainittujen ilmaisujen sanamuodon mukainen tulkinta ei voi antaa yksiselitteistä vastausta nyt esillä olevaan kysymykseen.

9 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 67 ja 68 kohta.

10 Hakasulkeissa olevan sanamuodon tarkoituksena on ottaa huomioon kahden eri sanamuodon käyttö asetuksen N:o 882/2004 hollanninkielisen version liitteessä VI olevissa 1 ja 2 kohdassa.

47. Asetuksen N:o 882/2004 liitteen VI eri kieliversiot poikkeavat nimittäin toisistaan ratkaisevalla tavalla kyseisen henkilöryhmän kuvaamisessa käytettyjen ilmausten osalta, kuten unionin tuomioistuin on huomauttanut tuomiossa Kødbranchens Fællesråd.[11] Kyseisen tuomion 34 kohdan mukaan ”tämän asetuksen saksankielisessä versiossa (des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals) ja ranskankielisessä versiossa (personnel chargé des contrôles officiels) tarkoitetaan henkilöstöä, joka *suorittaa* tarkastukset, kun taas englanninkielisessä versiossa (staff involved in the official controls) ja italiankielisessä versiossa (personale partecipante ai controlli ufficiali) käytetään ilmaisuja, jotka voisivat tarkoittaa *laajempaa* henkilöpiiriä”.[12] Merkitystä ei ole sillä, että hollanninkielinen versio näyttää viittaavan englannin- ja italiankielisen version tavoin viralliseen valvontaan osallistuvaan henkilöstöön (”het personneel dat betrokken is bij de officiële controles” 1 kohdassa ja ”het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles” 2 kohdassa).

48. Eri kieliversioiden poiketessa toisistaan ilmaisujen merkitys on määritettävä käyttämällä systemaattista, historiallista ja teleologista lähestymistapaa.

b) Systemaattinen tulkinta

49. Siltä osin kuin kyseessä on asetuksen N:o 882/2004 liitteen VI asiayhteys, toisin sanoen sääntöjärjestelmä, joka kyseisellä asetuksella on otettu käyttöön virallisten eläinlääkärintarkastusten rahoittamiseksi, totean jo nyt, että näiden tarkastusten rahoitusjärjestelmän perusteellinen tarkastelu saa minut päättelemään, että ilmauksia ”viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö” ja ”virallise[n valvonnan suorittamiseen] osallistuva henkilöstö” on tulkittava siten, että ne käsittävät tukihenkilöstön ja hallintohenkilöstön, joka vapauttaa virkaeläinlääkärit ja viralliset avustajat tarkastustöiden logistisesta organisoinnista ja antaa heille näin ollen mahdollisuuden keskittyä tarkastustehtäväänsä käsitteen suppeassa merkityksessä.

50. Huomautan tältä osin ensinnäkin, että kyseisen järjestelmän ”kulmakivessä”, toisin sanoen asetuksen N:o 882/2004 26 artiklassa, säädetään, että ”jäsenvaltioiden on huolehdittava riittävistä rahoitusresursseista tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien hankkimiseksi virallista valvontaa varten millä tahansa asianmukaiseksi katsomallaan tavalla, myös [yleisellä verotuksella tai] maksuilla”. Vaikka teurastamoista kerätyillä maksuilla on voitava hankkia henkilöstöä ja resursseja, jotka ovat *välttämättömiä* virallisen valvonnan suorittamiseksi, en ymmärrä, miten voitaisiin katsoa, ettei hallinto- ja tukihenkilöstön palkkoja ja kuluja voida ottaa huomioon vahvistettaessa näitä maksuja, ottaen huomioon, että virallista valvontaa ei voida suorittaa ilman näiden kahden henkilöstöryhmän myötävaikutusta sekä suunnittelun että seurannan yhteydessä.

51. Mielestäni asetuksen N:o 882/2004 perustelukappaleet tukevat tätä tulkintaa. Pidän merkityksellisenä johdanto-osan 32 perustelukappaleessa olevaa toteamusta siitä, että ”virallisen valvonnan *järjestämiseen* olisi oltava riittävät taloudelliset resurssit”.[13] Kun unionin lainsäätäjä on täsmentänyt, että jäsenvaltioiden on otettava käyttöön rahoitusjärjestelmä virallisen valvonnan ”järjestämiseksi”, eikä ainoastaan sen ”toteuttamiseksi”, tämä merkitsee nimittäin väistämättä sitä, että rahoituksen tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa virallisen valvonnan toteuttamiseksi käyttöön *kattava järjestelmä*, joka ei rajoitu pelkästään valvontatehtävän konkreettiseen toteutukseen. Looginen seuraus tästä on, että sen sijaan, että kyseinen rahoitus rajoittuisi valvonnan toteutuksesta vastaavan henkilöstön toimintaan liittyviin kustannuksiin, se voi kattaa myös hallinto- ja tukihenkilöstön palkat ja kulut.

11 Tuomio 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Kursivointi tässä.

13 Kursivointi tässä.

52. Toiseksi huomautan, että asetuksen N:o 882/2004, jonka liitteessä VI täsmennetään tietyt soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, 27 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat periä maksuja virallisesta valvonnasta *aiheutuvien* kustannusten kattamiseksi”.[14] Hallinto- ja tukihenkilöstön palkat ja kulut voivat mielestäni kuitenkin kuulua mainittujen kustannusten piiriin. Samoin kuin ei voida kieltää sitä, että rakennuksen rakentamisesta ”aiheutuu” arkkitehdin toimintaan, kuten suunnitteluun, organisointiin tai johtoon liittyviä kustannuksia, en ymmärrä, kuinka voitaisiin väittää, ettei virallisen valvonnan toteuttamisesta ”aiheudu” hallinto- ja tukihenkilöstön toimintaan liittyviä kustannuksia.

53. Joka tapauksessa asetusta N:o 882/2004 koskevan historiallisen tarkastelun perusteella voidaan mielestäni hälventää jäljellä olevat epäilykset liitteessä VI oleviin 1 ja 2 kohtaan sisältyvien ilmausten ”viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö” ja ”virallise[n valvonnan suorittamiseen] osallistuva henkilöstö” osalta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta.

c) Historiallinen tulkintatapa

54. Näin ollen on tarkasteltava lähestymistapaa, jonka unionin lainsäätäjä on omaksunut vuosien kuluessa virallisten eläinlääkäritarkastusten rahoituksen osalta. Tällainen analyysi edellyttää, että otetaan huomioon kyseistä rahoitusta sääntelevien unionin säädösten kronologinen järjestys; asetus N:o 882/2004 on myöhäisempi kuin direktiivi 85/73/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 96/43/EY (jäljempänä direktiivi 85/73),[15] joka oli voimassa ennen asetusta N:o 882/2004, ja aikaisempi kuin asetus (EU) 2017/625,[16] joka tosin on jo voimassa, mutta jota ei vielä sovelleta käsiteltävissä asioissa kyseessä oleviin ajanjaksoihin.

55. Direktiivin 85/73 1–3 artiklassa säädettiin, että jäsenvaltioiden oli kannettava yhteisön maksu, jolla katetaan tarkastuksista ja virallisesta valvonnasta *aiheutuvat* kulut. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa täsmennettiin näiden kulujen osalta tyhjentävästi, että niihin sisältyi ”tarkastusyksikön palkka- ja sosiaalikustannuksia” sekä ”tarkastusten ja valvonnan suorittamiseen liittyviä hallintomenoja, jollaisina voidaan pitää tarkastajien jatkuvasta koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia”, ja että kummankin luokan kustannusten on täytynyt aiheutua ”1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen tarkastusten ja valvonnan täytäntöön panemiseksi”. Toisin sanoen direktiivissä 85/73 säädettiin nimenomaisesti, että jäsenvaltioilla oli oikeus kattaa maksuilla myös muita kustannuksia kuin pelkkiä viralliseen valvontaan konkreettisesti osallistuvan henkilöstön palkkoja ja kuluja, muun muassa hallinto- ja tukihenkilöstön palkkoja ja kuluja.

56. Sama koskee myös asetusta 2017/625. Tämä ilmenee erityisen selvästi sen johdanto-osan 66 perustelukappaleesta, jonka mukaan ”maksujen olisi katettava toimivaltaisille viranomaisille virallisen valvonnan suorittamisesta aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien yleiskustannukset, muttei ylitettävä niitä. Yleiskustannukset voivat sisältää *virallisen valvonnan suunnittelua ja toteuttamista varten tarvittavan tuen ja organisoinnin kustannukset*”.[17] Tämä ilmenee myös kyseisen asetuksen 81 artiklan a–g alakohdasta, joiden mukaan maksut määritellään seuraavien virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten perusteella: ”viralliseen valvontaan osallistuvan henkilöstön, *myös tuki- ja*

14 Kursivointi tässä.

15 29.1.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/73/ETY tuoreen lihan ja siipikarjanlihan terveystarkastusten ja -valvonnan rahoittamisesta (EYVL 1985, L 32, s. 14).

16 15.3.2017 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta (virallista valvontaa koskeva asetus) (EUVL 2017, L 95, s. 1).

17 Kursivointi tässä.

hallintohenkilöstön,[18] palkat ja niiden sosiaaliturva-, eläke- ja vakuutuskustannukset" [a alakohta], samoin kuin "tilojen ja laitteiden kustannukset" [b alakohta], "koulutuskustannukset" – lukuun ottamatta koulutusta, joka on tarpeen sen pätevyyden hankkimiseksi, jota tarvitaan toimivaltaisten viranomaisten palvelukseen pääsemiseksi [e alakohta] – ja tällaisen henkilöstön "matkakustannukset ja niihin liittyvät oleskelukustannukset" [f alakohta].

57. Siltä osin kuin tarkastellaan siirtymistä direktiivin 85/73 soveltamisesta asetuksen N:o 882/2004 soveltamiseen, katson tässä tilanteessa, että jos unionin lainsäätäjän tarkoitus olisi ollut poiketa kyseisessä direktiivissä esitetystä maksuilla katettavien kustannusten laajasta tulkinnasta, se olisi nimenomaisesti täsmentänyt tämän seikan. Asetuksen N:o 882/2004 valmisteluasiakirjoissa ei ole kuitenkaan mitään merkkejä tällaisesta halusta rajoittaa sellaisten kustannusten laajuutta, jotka jäsenvaltioilla on oikeus ottaa huomioon virallisen valvonnan rahoittamiseksi.

58. Lisäksi siltä osin kuin tarkastellaan siirtymistä asetuksen N:o 882/2004 soveltamisesta asetuksen 2017/625 soveltamiseen, katson, että siltä osin kuin oletetaan, että asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevissa 1 ja 2 kohdassa jätetään tuki- ja hallintohenkilöstön palkat ja kulut kaikkien maksuilla katettavien kustannusten ulkopuolelle, se, että asetuksessa 2017/625 nämä kustannukset määritellään laajasti, selittyisi väistämättä siten, että unionin lainsäätäjä on halunnut luopua asetuksessa N:o 882/2004 noudatetusta rajoittavasta lähestymistavasta. Komissio on päinvastoin viitannut ehdotuksessaan[19] ulkopuolisella taholla teetettyyn, asetuksella N:o 882/2004 käyttöön otetun rahoitusmekanismin käyttöä koskevaan arviointitutkimukseen, jonka mukaan kyseisten kustannusten asetuksen liitteessä VI suoritetussa yksilöinnissä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille on jätetty liian suuri tulkintavapaus.[20] Tämä viittaus, jota on arvioitu asetuksen 2017/625 voimassa olevien säännösten järkeistämistä ja yhdenmukaistamista koskevien tavoitteiden yhteydessä, saa minut päättelemään, että kyseisen asetuksen tarkoituksena ei ole missään tapauksessa harkita maksuilla katettaviin kustannuksiin sovellettavan lähestymistavan huomattavaa muutosta, vaan sillä pyritään ainoastaan selventämään niiden määritelmää.

59. Näin ollen vaikka asetuksen N:o 882/2004 ja sitä edeltäneen direktiivin ja toisaalta sitä seuranneen asetuksen sanamuodon välinen ero on mielestäni hyvin yllättävä, se, että unionin lainsäätäjän lähestymistapa on pysynyt muuttumattomana virallisen valvonnan rahoitusta sääntelevien eri säädösten aikana, näyttää mielestäni selvästi puoltavan niiden virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten, jotka toimivaltaiset viranomaiset voivat kattaa maksuilla, laajaa tulkintaa. Mielestäni ei nimittäin olisi asianmukaista tulkita asetusta N:o 882/2004 siten, että toimivaltaiset viranomaiset voivat kattaa maksuilla rajatumman määrän kustannuksia kuin mitä ne saattoivat kattaa maksuilla sekä sitä edeltäneen direktiivin että sen kumonneen asetuksen nojalla, koska yhtäältä mikään asetuksessa N:o 882/2004 ei nimenomaisesti osoita, että siinä on omaksuttu maksuilla katettavien kustannusten osalta direktiiviä 85/73 suppeampi lähestymistapa, ja koska toisaalta mikään asetuksessa 2017/625 ei osoita, että lainsäätäjä tahtoisi palata laajempaan lähestymistapaan, ottaen huomioon, että – kuten olen edellä selittänyt – viimeksi mainitun asetuksen valmisteluasiakirjoista ilmenee selvästi, että sillä pyritään ainoastaan selventämään virallisen valvonnan rahoitusta koskevien säännösten ulottuvuutta.[21]

60. Mielestäni myös asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan teleologinen tulkinta tukee tätä tulkintaa.

18 Kursivointi tässä.

19 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä, kasvien lisäysaineistoa ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 1829/2003, (EY) N:o 1831/2003, (EY) N:o 1/2005, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 834/2007, (EY) N:o 1099/2009, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012 ja (EU) N:o [….]/2013 ja direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY, 2008/120/EY ja 2009/128/EY muuttamisesta (virallista valvontaa koskeva asetus) (COM(2013) 265 final, s. 4).

20 Ks. "Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls" (Jäsenvaltioiden virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi perimät maksut), Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

21 Ks. alaviite 19.

d) Teleologinen tulkinta

61. Komissio huomautti asetusta N:o 882/2004 koskevassa ehdotuksessaan, että direktiivillä 85/73 perustetulla maksujen perimiseen perustuvalla rahoitusjärjestelmällä ei ollut mahdollista saavuttaa kilpailun vääristymiä aiheuttavien jäsenvaltioiden välisten erojen säilymisen estämistä koskevaa tavoitetta. Tämän tilanteen korjaamiseksi se ehdotti, että otetaan käyttöön kyseisen asetuksen 26 artiklassa vahvistettu periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät rahoitusresurssit tarvittavan henkilöstön ja muiden resurssien hankkimiseksi virallista valvontaa varten.[22]

62. Jos toimivaltaisten viranomaisten perimiinsä maksuihin perustuvat taloudelliset resurssit eivät riitä kattamaan *kaikkia* virallisen valvonnan suorittamisesta aiheutuvia *erilaisia kustannuksia*, mukaan lukien hallinto- ja tukihenkilöstön palkat ja kulut, asetuksen N:o 882/2004 tavoitteet eli se, että estetään, poistetaan tai vähennetään hyväksyttäville tasoille ihmisiin ja eläimiin kohdistuvia riskejä, voidaan saavuttaa ainoastaan julkisten varojen avulla, mikä määritelmänsä mukaan luo kilpailun vääristymiä ja on näin ollen vastoin kyseisen asetuksen 27 artiklassa ilmaistua yhdenmukaistamistavoitetta.

63. Lisäksi yhdyn Tanskan hallituksen esittämään väitteeseen siitä, että jos hallinto- ja tukihenkilöstön palkkojen ja kulujen ei katsottaisi kuuluvan maksuilla katettaviin kustannuksiin, toimivaltaisten viranomaisten olisi todennäköisesti uskottava virallisen valvonnan järjestämiseen ja suunnitteluun liittyvät toimet virallisille eläinlääkäreille tai virallisille avustajille. Mielestäni tämä olisi vastoin valvonnan tehokkuutta koskevaa vaatimusta, joka mielestäni perustuu useisiin asetuksen N:o 882/2004 säännöksiin, muun muassa sen 4 artiklan 2 kohtaan (”Toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että: a) – – virallinen valvonta on – – tehokasta ja asianmukaista – –”), 7 artiklan 1 kohtaan (”– – Yleisöllä on yleensä oikeus tutustua a) toimivaltaisten viranomaisten valvontatoimia ja niiden tehokkuutta koskeviin tietoihin – –”) ja 8 artiklan 3 kohtaan (”Toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava käytössään menettelyt, joilla a) todetaan niiden harjoittaman virallisen valvonnan tehokkuus – –”).

64. Nämä seikat huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen, että asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevassa 1 kohdassa olevaa ilmausta ”viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö” ja kyseisen liitteen 2 kohdassa olevaa ilmausta ”virallise[n valvonnan suorittamiseen] osallistuva henkilöstö” on tulkittava siten, että palkkoja ja kuluja, jotka saadaan ottaa huomioon virallisen valvonnan maksujen laskemisessa, ovat myös NVWA:n tai KDS:n hallinto- ja tukihenkilöstön palkat ja kulut.

2. Edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta hallinto- ja tukihenkilöstön kulut voidaan ottaa huomioon maksuja laskettaessa

65. Seuraavaksi on vastattava toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, jolla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta määrittelemään ne edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta hallinto- ja tukihenkilöstön osalta aiheutuneet kulut voidaan ottaa huomioon laskettaessa teurastamoille asetettavia maksuja.

66. Huomautan tässä yhteydessä, että siltä osin kuin jäsenvaltiot päättävät rahoittaa virallisen valvonnan maksuilla, niiden harkintavalta määritettäessä niitä kustannuksia, jotka voidaan ottaa huomioon laskettaessa kyseisten maksujen määrää, säädellään jäljempänä kuvatulla tavalla.

22 Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rehujen ja elintarvikkeiden virallisesta valvonnasta (KOM(2003) 52 lopullinen, s. 43).

67. Ensinnäkin asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 1 kohdassa, johon saman artiklan 4 kohdassa viitataan, edellytetään, että kyseessä olevien kustannusten ja virallisen valvonnan välillä on oltava syy-yhteys, kun siinä säädetään, että jäsenvaltiot voivat periä maksuja ainoastaan virallisesta valvonnasta ”aiheutuvien” kustannusten kattamiseksi (jäljempänä syy-yhteyttä koskeva kriteeri).

68. Toiseksi muistutan, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohdassa, jonka tulkintaa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on pyytänyt unionin tuomioistuimelta, säädetään, että kyseiset maksut eivät saa ylittää toimivaltaisille viranomaisille aiheutuneita kustannuksia (jäljempänä perittävää enimmäismäärää koskeva kriteeri).

69. Vastatessaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiseen kysymykseen unionin tuomioistuin voi näin ollen mielestäni tehdä päätelmiä ainoastaan soveltamalla tapauskohtaisesti syy-yhteyttä koskevaa kriteeriä ja perittävää enimmäismäärää koskevaa kriteeriä asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI mainittujen kustannusluokkien osalta.

70. Tältä osin tiedän varsin hyvin, että Gosschalk väitti kirjallisissa huomautuksissaan, että unionin tuomioistuin rajasi tuomiossa Kødbranchens Fællesråd[23] *luonteeltaan yleisiä*, yrityksiltä perittävien maksujen määrän määrittämisessä huomioon otettavia kustannuksia. Kyseisen asianosaisen mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat asettaa teurastamojen maksettavaksi ainoastaan *välittömät* eli sellaiset kustannukset, joiden voidaan katsoa liittyvän suoraan viralliseen valvontaan, eivätkä *välillisiä* kustannuksia.

71. Kyseisen tuomion huolellisempi tarkastelu johtaa mielestäni siihen, että tämä tulkinta on hylättävä.

72. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuimelta tiedusteltiin, onko jäsenvaltioilla virallisen valvonnan maksujen määrää määrittäessään asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohdan, luettuna yhdessä liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan kanssa, nojalla oikeus asettaa teurastamojen maksettaviksi virallisen avustajan pakolliseen peruskoulutukseen osallistuvien henkilöiden palkka- ja koulutuskustannukset. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossaan, että ”maksut voidaan kohdistaa kattamaan ainoastaan kustannukset, jotka aiheutuvat tosiasiallisesti jäsenvaltioille valvonnan toteuttamisesta elintarvikealan yrityksissä”, ja että näin ollen ”maksujen päämääränä ei ole vyöryttää kyseisen henkilöstön peruskoulutuksen kustannuksia kyseisen alan yrityksille”.[24]

73. Mielestäni unionin tuomioistuin ei ole kyseisessä tuomiossa määritellyt niitä kustannusluokkia, jotka toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus periä teurastamoilta, vaan siinä ainoastaan todetaan, ettei *tiettyä* luokkaa, nimittäin valvontateknikon pakollisesta peruskoulutuksesta aiheutuvia kustannuksia, voida kattaa tällaisilla maksuilla. Mielestäni kyse on asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 1 kohdassa säädetyn syy-yhteyttä koskevan kriteerin tavanomaisesta soveltamisesta, joka johtaa siihen, että muut kuin toimivaltaiselle viranomaiselle tosiasiallisen virallisen valvonnan toteuttamisesta aiheutuneet kulut eivät voi olla maksuilla katettavia kustannuksia, koska kyseiseen pakolliseen koulutukseen osallistujat eivät tässä tapauksessa ole vielä päteviä, eivätkä he näin ollen voi suorittaa virallista valvontaa tai avustaa sen toteutuksessa.

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että toimivaltaisen viranomaisen hallinto- ja tukihenkilöstön osalta aiheutuneet kulut voidaan asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan ja liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan nojalla sisällyttää teurastamoille asetettavia maksuja koskevaan laskelmaan edellyttäen ensinnäkin, että ne tosiasiallisesti johtuvat virallisen valvonnan toteuttamisesta, ja toiseksi, etteivät ne ylitä kustannuksia, joita toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuu kyseisten kyseisessä liitteessä lueteltujen kustannusluokkien osalta.

23 Tuomio 17.3.2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Ks. tuomio 17.3.2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, 39 kohta). Kursivointi tässä.

75. Mielestäni täsmennys on kuitenkin tarpeen. Olen nimittäin tietoinen siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen maksuilla katettavien kustannusten rajaamista koskeva huoli johtuu oikeudellisesta epävarmuudesta, joka aiheutuu siitä, että puhtaasti syy-yhteyttä koskevan kriteerin soveltamisesta seuraa käytännössä se, että NVWA voi asettaa teurastamojen maksettavaksi kustannuksia, jotka liittyvät vain hyvin heikosti virallisen valvonnan toteuttamiseen, mikä on johtanut useisiin oikeudenkäynteihin kyseisessä tuomioistuimessa [25] asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevissa 1 ja 2 kohdassa esitettyjen kustannusluokkien *epämääräisyyden* vuoksi. Olen kuitenkin vakuuttunut siitä, että tällainen oikeudellinen epävarmuus johtuu suurelta osin siitä, että NVWA on tulkinnut virheellisesti asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevaan 2 kohtaan sisältyvää käsitettä ”niihin liittyvät kulut”.

76. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohdassa mainitsemastani asetuksen 2017/625 antamiseksi tilatusta tutkimuksesta [26] ja Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten kirjallisista huomautuksista ilmenee, monet toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat nimittäin ymmärtäneet käsitteen ”niihin liittyvät kulut” liian laaja-alaisesti, minkä ansiosta ne ovat voineet kattaa teurastamojen maksettavaksi asetetuilla maksuilla viime kädessä hyvin moninaisen joukon kustannuksia, mikä on mielestäni ennen kaikkea omiaan poistamaan liitteessä VI olevan tyhjentävän luettelon tehokkaan vaikutuksen.

77. Katson joka tapauksessa, että asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevan 2 kohdan kokonaisvaltaisen tulkinnan yhteydessä käsite ”niihin liittyvät kulut” ei missään tapauksessa viittaa *kaikkiin* muihin liitteessä mainittuihin kustannusluokkiin, vaan *ainoastaan* luokkaan ”matkakulut”.

78. Erityisesti eräs historiallinen seikka on omiaan tukemaan unionin tuomioistuimelle ehdottamaani tulkintaa. Komissio on nimittäin asetusta N:o 882/2004 koskevassa ehdotuksessaan todennut, että neuvoston päätöksellä 98/728/EY [27] käyttöön otettu virallisen valvonnan rahoitusjärjestelmä, joka perustui maksujen kantamiseen tiettyjä lisäaineita koskevien asiakirjojen tarkastamisesta ja tiettyjen tuotantolaitosten ja välittäjien hyväksymisestä, oli toiminut hyvin, toisin kuin eläinlääkintäalalla sovellettu järjestelmä. Komissio muistutti erityisesti, että kyseisen päätöksen liitteessä B vahvistettiin tyhjentävä luettelo maksujen vahvistamisen osalta huomioon otettavista kustannuksista. Kyseisessä luettelossa, joka vaikuttaa siis olleen ensisijaisen tärkeä malli asetuksen N:o 882/2004 liitteen VI laatimisessa, erotetaan kohdan ”Hallinnolliset kulut” kolmannessa luetelmakohdassa ”matkakustannusten ja niihin liittyvien kulujen” luokka.

79. Tämän tulkinnan perusteella jäsenvaltioiden tosiasiallisesti rajaton harkintavalta niiden kustannusten määrittämisessä, jotka voidaan asettaa teurastamojen maksettaviksi, olisi huomattavasti vähäisempi verrattuna toimivaltaisten kansallisten viranomaisten nykyiseen käytäntöön, koska sen mukaan ainoastaan matkakustannuksiin liittyvät kulut, kuten junalippujen, hotellihuoneiden ja vuokra-autojen varaamiseen liittyvät kustannukset, voitaisiin näin ollen ottaa huomioon maksuja laskettaessa. Tämä vaikuttaa minusta riittävältä sen oikeudellisen epävarmuuden korjaamiseksi, joka on johtanut, kuten edellä totesin, useisiin oikeudenkäynteihin ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

25 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevien päätösten mukaan tässä tuomioistuimessa on tällä hetkellä vireillä 400 asiaa, jotka koskevat oikaisuvaatimuksista tehtyjä – pääasioissa kyseessä olevia päätöksiä vastaavia – ministerin päätöksiä.

26 Ks. ”Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls” (Jäsenvaltioiden virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi perimät maksut), Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

27 Yhteisön maksujärjestelmästä rehualalla 14.12.1998 tehty neuvoston päätös (EYVL 1998, L 346, s. 51).

B Asiassa C-477/18 esitetyn kolmannen kysymyksen a kohta ja asiassa C-478/18 esitetty kolmas kysymys

80. Näillä kysymyksillä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa ja liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että teurastamoilta laskutetaan virallisesta valvonnasta maksuja sellaisten neljännestuntien osalta, jotka teurastamot ovat tilanneet toimivaltaiselta viranomaiselta mutta joina ei ole kuitenkaan tosiasiassa suoritettu työtä virallista valvontaa varten.

81. Tältä osin on ensiksi muistutettava uudelleen, että 27 artiklan 4 kohdan a alakohdassa esitetään periaate, jonka mukaan kustannusten, jotka voidaan ottaa huomioon virallisen valvonnan toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi kannettavien maksujen laskemisessa, on täytynyt tosiasiallisesti aiheutua toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Toisin sanoen kustannuksia, jotka eivät ole tällä tavoin *tosiasiallisia*, ei voida missään tapauksessa asettaa teurastamojen maksettavaksi.

82. Siitä seuraa, että se, onko virallisesta valvonnasta aiheutuvien kustannusten laskuttaminen teurastamoilta asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan mukaista, ei ole oikeuskysymys, vaan riippuu olennaisesti tosiseikkojen arvioinnista ja erityisesti vastauksesta kysymykseen siitä, onko toimivaltaiselle viranomaiselle nyt käsiteltävässä tapauksessa aiheutunut kustannuksia pelkästään sen vuoksi, että teurastamot ovat tilanneet siltä neljännestunteja virallista valvontaa varten, vaikka näinä neljännestunteina ei lopulta ole suoritettu työtä kyseistä valvontaa varten.

83. Kirjallisessa menettelyssä on esitetty tältä osin kaksi vastakkaista näkemystä. Gosschalk väittää, että virallista valvontaa varten tilattuja mutta suorittamatta jääneitä neljännestunteja vastaavia määriä ei voida asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan nojalla laskuttaa teurastamoilta, koska ne eivät vastaa NVWA:lle tosiasiallisesti aiheutuneita kustannuksia, kun taas Alankomaiden hallituksella on vastakkainen näkemys. Se katsoo, että NVWA:lle aiheutuu samat kustannukset niistä neljännestunneista, jotka on tilattu mutta joina ei ole suoritettu työtä, kuin niistä neljännestunneista, joina töitä on tosiasiallisesti suoritettu.

84. Mielestäni kummassakaan väitteessä ei oteta huomioon seikkaa, josta voi aiheutua kustannuksia kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vastattavaksi, nimittäin sitä, että henkilöstölle, joka on osoitettu valvontatehtäviin ylimääräisiä neljännestunteja tilanneeseen teurastamoon, ei voida tarjota tehtäviä muista teurastamoista.

85. Kaksi erilaista tilannetta, jotka on esitetty selkeästi Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kirjallisissa huomautuksissa, on omiaan kuvaamaan tapaa, jolla tämä tosiseikka määrittää vastauksen kysymykseen siitä, onko kyseisille viranomaisille tosiasiallisesti aiheutunut kustannuksia ja voidaanko nämä kustannukset näin ollen asettaa asianomaisten teurastamojen maksettaviksi. Jos teurastamo varaa kahden tunnin 45 minuutin ajan, mutta käyttää ainoastaan 2 tuntia 30 minuuttia sen vuoksi, että virallisen valvonnan toteuttamiseen on todellisuudessa kulunut vähemmän aikaa, on selvää, ettei toimivaltainen viranomainen voi tarjota henkilöstölleen tehtäviä muualta. Näin ollen on perusteltua, että henkilöstön osoittamisesta 2 tunniksi 45 minuutiksi aiheutuvat kustannukset peritään kyseiseltä teurastamolta, koska ne ovat jo aiheutuneet toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos teurastamo on sen sijaan perunut viimeisen neljännestunnin varauksen, on varmistettava, että kyseiseen neljännestuntiin liittyvät kustannukset ovat jo aiheutuneet toimivaltaiselle kansalliselle tuomioistuimelle. Yhdyn tältä osin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen argumenttiin, jonka mukaan on varmistettava, että asianomainen teurastamo on varoittanut toimivaltaista kansallista viranomaista *riittävän ajoissa*, jotta tämä on voinut tarjota henkilöstölleen tehtäviä muualta. Jos näin on, henkilöstölle on voitu tarjota tehtäviä muualta eikä kyseisestä neljännestunnista voida laskuttaa.

86. Olen tietoinen siitä, että viimeksi mainitussa tapauksessa pelkkä tapauskohtainen arviointi saattaisi aiheuttaa monia ylimääräisiä riitoja. Tämän vuoksi ja sellaisen kriteerin asettamiseksi, jota teurastamojen on helppo soveltaa, katson Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tavoin, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voisivat määrittää *varoitusajan*, joka mahdollistaisi sen, että ne osoittavat henkilöstölleen tehtäviä jostain toisesta teurastamosta.

87. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa asiassa C-477/18 esitetyn kolmannen kysymyksen a kohtaan ja asiassa C-478/18 esitettyyn kolmanteen kysymykseen, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa ja liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että teurastamoilta laskutetaan virallisesta valvonnasta maksuja sellaisten neljännestuntien osalta, jotka teurastamot ovat tilanneet toimivaltaiselta kansalliselta viranomaiselta mutta joina ei ole kuitenkaan tosiasiassa suoritettu työtä virallista valvontaa varten, jos viimeksi mainittu ei kykene tarjoamaan kyseisen teurastamon käyttöön annetulle henkilöstölle tehtäviä muualta.

C Asiassa C-477/18 esitetyn kolmannen kysymyksen b kohta

88. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tällä kysymyksellä pääasiallisesti sitä, päteekö kolmannen kysymyksen a kohtaan annettu vastaus myös silloin, kun toimivaltainen viranomainen on vuokrannut eläinlääkärit, jotka eivät saa palkkaa sellaisilta neljännestunneilta, jotka teurastamo on tilannut mutta jotka ovat jääneet suorittamatta, ja teurastamolta laskutettu tilattujen mutta suorittamatta jääneiden neljännestuntien määrään perustuva summa kattaa toimivaltaisen viranomaisen yleiskustannuksia.

89. Aluksi on todettava, että Alankomaiden hallitus kiistää kirjallisissa huomautuksissaan tämän kysymyksen lähtökohtaolettaman, koska se katsoo, että NVWA:n eläinlääkäri tai virkaeläinlääkäri saa palkkaa kaikista suunnitelluista toimenpiteistä riippumatta siitä, toteutuuko tarkastus. Joka tapauksessa on selvää, että unionin tuomioistuimen on vastattava tähän kysymykseen, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen muotoillut, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ennakkoratkaisumenettelyssä toimivaltainen toteamaan sen ratkaistavaksi saatetun oikeusriidan tosiseikat ja arvioimaan niitä. [28]

90. Näin ollen on tutkittava, voidaanko NVWA:n yleiskustannusten kattamiseksi teurastamoilta laskuttaa tilatuista mutta suorittamatta jääneistä neljännestunneista vuokratuille eläinlääkäreille maksamatta jääneitä palkkoja vastaava määrä.

91. Mielestäni tällä tavoin muodostetun maksun yhteensopivuutta asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan kanssa voidaan epäillä.

92. Ensinnäkin on mielestäni käytännössä epäilyttävää, että kriteeri, jonka mukaan yleiskustannusten on kuvastettava NVWA:lle tosiasiallisesti aiheutuneita kustannuksia, edellyttää, että säästöt, jotka on saatu siitä, että vuokratut eläinlääkärit ovat saaneet pienemmän palkkion sen vuoksi, etteivät he saa palkkaa teurastamon tilaamilta mutta suorittamatta jääneiltä neljännestunneilta, vastaavat määrältään *samansuuruisia* yleiskustannuksia. Joka tapauksessa tämän toteaminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

93. Toiseksi totean, ettei asiakirja-aineistosta ilmene, että kyseessä olevat kustannukset kuuluisivat yhteen tai useampaan asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI, johon saman asetuksen 27 artiklan 4 kohdassa viitataan, tarkoitettuun kustannusluokkaan. ”Yleiskustannukset” eivät nimittäin sellaisenaan sisälly tyhjentävään luetteloon kustannusluokista, jotka voidaan ottaa huomioon laskettaessa asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI mainittuja maksuja, koska niiden ei voida katsoa

28 Tuomio 8.6.2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kuuluvan käsitteen ”niihin liittyvät kulut” piiriin. Näin ollen on varmistuttava siitä, että teurastamoille maksettavia maksuja laskettaessa otetaan huomioon ainoastaan se NVWA:n yleiskustannusten osa, joka kuuluu yhteen tai useampaan edellä mainittuun luokkaan, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava.

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, että kolmannen kysymyksen a kohtaan annettu vastaus pätee myös silloin, kun toimivaltainen viranomainen on vuokrannut eläinlääkärit, jotka eivät saa palkkaa sellaisilta neljännestunneilta, jotka teurastamo on tilannut mutta jotka ovat jääneet suorittamatta, ja teurastamolta laskutettu tilattujen mutta suorittamatta jääneiden neljännestuntien määrään perustuva summa kattaa toimivaltaisen viranomaisen yleiskustannuksia, edellyttäen, että nämä yleiskustannukset kuuluvat yhteen tai useampaan asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevissa 2 ja 3 kohdassa luetelluista luokista ja että ne vastaavat määrältään säästöjä, jotka toimivaltainen viranomainen on saanut siitä, että vuokratut eläinlääkärit ovat saaneet pienemmän palkkion sen vuoksi, etteivät he saa palkkaa teurastamon tilaamilta mutta suorittamatta jääneiltä neljännestunneilta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, onko tilanne tällainen.

D Neljäs kysymys asiassa C-477/18

95. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä tietää, onko asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa ja liitteessä IV olevia 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että teurastamoilta laskutetaan sama keskimääräinen tariffi työstä, jonka NVWA:n palveluksessa olevat eläinlääkärit ja alempipalkkaiset vuokratut eläinlääkärit suorittavat virallista valvontaa varten, minkä seurauksena teurastamoilta saatetaan veloittaa vuokratuille eläinlääkäreille maksettavaa korkeampi tariffi.

96. Myönnän, että edes tutkittuani tarkkaan ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjä huomautuksia en pysty yksilöimään täsmällisesti tulkintaongelmaa, jonka tutkimista ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuimelta tässä ennakkoratkaisupyynnössä.

97. Huomautan aluksi, että Alankomaiden oikeuden mukaan tariffit on vahvistettava vuosittain yhtäältä NVWA:lle edellisten kolmen vuoden aikana aiheutuneiden keskimääräisten kustannusten perusteella ja toisaalta ottamalla huomioon tulevan vuoden odotettavissa oleva kustannusten kehitys. Tämän perusteella teurastamoilta laskutetaan vastaava määrä niissä virallisen valvonnan yhteydessä suoritetuista töistä. [29]

98. Näissä olosuhteissa on selvää, että tämä tariffin laskemisessa huomioon otettava virallisten eläinlääkäreiden ja vuokrattujen eläinlääkäreiden palkkojen keskiarvo voi tiettyjen tarkastustöiden yhteydessä olla suurempi kuin NVWA:lle todellisuudessa aiheutuneet kustannukset. Näin ollen vaikuttaa siltä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämän kysymyksen voidaan katsoa koskevan sitä, i) eikö asetus N:o 882/2004 velvoita NVWA:n soveltamaan maksua, joka perustuu virallisen valvonnan toteuttamisesta aiheutuviin *todellisiin* kustannuksiin kussakin teurastamossa erikseen tarkasteltuna eli ii) eikö mahdollisuus, että NVWA tuottaa tiettynä vuonna voittoa, ole ristiriidassa asetuksen N:o 882/2004 kanssa.

99. Siltä osin kuin oletetaan, että – kuten useimmat osapuolet ovat esittäneet kirjallisissa huomautuksissaan – ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii saamaan selvennystä ensimmäiseen näistä kohdista, muistutan ainoastaan, että asetuksen
N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan b alakohdan mukaan maksut ”voidaan vahvistaa kiinteämääräisiksi

29 Kuten ministeri on väittänyt asiassa C-477/18, keskimääräisten tariffien hyväksymisen taustalla oleva syy liittyy tarpeeseen varmistaa yhdenvertainen kohtelu; tällainen tariffi on osoittautunut hyödylliseksi, jotta voidaan välttää se, että teurastamoja kohdellaan eri tavoin sen mukaan, onko tarkastusten suorittajana virallisia vai vuokrattuja eläinlääkäreitä.

toimivaltaisille viranomaisille tietyllä ajanjaksolla aiheutuvien kustannusten perusteella”. Mielestäni on kuitenkin varsin selvää, että *vaatimus* soveltaa teurastamoihin maksuja, jotka perustuvat niiden yksittäisissä laitoksissa virallisen valvonnan toteutuksessa tosiasiallisesti aiheutuneisiin kuluihin, on ristiriidassa kyseisessä säännöksessä säädetyn *mahdollisuuden* kanssa.

100. Jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee toista näistä kohdista, huomautan, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan b alakohta tarkoittaa, että toimivaltaisille viranomaisille annetaan mahdollisuus asettaa teurastamojen maksettaviksi kustannukset, jotka voivat tarkasteltavan vuoden mukaan olla joko korkeampia tai alempia kuin kyseisille viranomaisille tosiasiallisesti aiheutuneet kustannukset. Gosschalkin kirjallisissa huomautuksissaan [30] harmittelema seikka eli se, että toimivaltaiset viranomaiset tuottavat tiettynä vuotena voittoa, ei ole missään tapauksessa ristiriidassa asetuksen N:o 882/2004 kanssa, vaan luontainen seuraus niille annetusta mahdollisuudesta, ja – olettaen, että tariffin muut osat pysyvät muuttumattomina – se merkitsee väistämättä teurastamoihin sovellettavien maksujen alenemista seuraavana vuonna.

101. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa neljänteen kysymykseen, että asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa ja liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että teurastamoilta laskutetaan sama keskimääräinen tariffi työstä, jonka NVWA:n palveluksessa olevat eläinlääkärit ja alempipalkkaiset vuokratut eläinlääkärit suorittavat virallista valvontaa varten, minkä seurauksena teurastamoilta saatetaan veloittaa vuokratuille eläinlääkäreille maksettavaa korkeampi tariffi, koska kyseisen asetuksen 27 artiklan 4 kohdan b alakohdasta ilmenee, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus vahvistaa maksut kiinteämääräisiksi.

E Viides ja kuudes kysymys asiassa C-477/18

102. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee viidennellä kysymyksellään lähinnä, onko asetuksen N:o 882/2004 26 artiklaa ja 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa sekä liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että teurastamoissa suoritettua virallista valvontaa varten perittäviä maksuja voidaan käyttää taloudellisen joustovaran kasvattamiseen yksityiselle yhtiölle, jolta toimivaltainen viranomainen vuokraa virallisia avustajia, ottaen huomioon, että joustovaraa voidaan kriisitilanteessa käyttää henkilöstön, joka kriisin päätyttyä suorittaa virallista valvontaa tai mahdollistaa sen suorittamisen, palkkojen ja kulujen maksamiseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kuudennella kysymyksellään lähinnä, että jos näin on, mihin summaan asti tällaista joustovaraa on sallittua kasvattaa ja kuinka pitkä ajanjakso tällä joustovaralla on sallittua kattaa.

103. Aluksi on muistutettava, että kyseisen KDS:lle kasvatettavan joustovaran avulla pyritään takaamaan se, että epitsoottisen eläintaudin, jonka vuoksi on perusteltua keskeyttää eläinten teurastaminen pitkäksi aikaa, kaltaisten odottamattomien olosuhteiden yhteydessä virallisten avustajien palkat ja koulutuskustannukset [31] voidaan edelleen maksaa ilman, että on tarpeen irtisanoa henkilöstöä.

104. Väite, jonka mukaan taloudellisen joustovaran kasvattaminen KDS:lle on asetuksen N:o 882/2004 mukaista, näyttää perustuvan saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan c alakohtaan, luettuna yhdessä sen 26 artiklan kanssa.

30 Gosschalk esittää tarkemmin selittämättä, että NVWA:n saama voitto on 8 500 000 euroa.

31 Kuten Alankomaiden hallitus toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, kyseistä ongelmaa ei ole virkaeläinlääkärien osalta, koska tällaisissa tilanteissa virkaeläinlääkärit vastaavat taudin saaneiden eläinten hävittämisestä.

105. Näiden säännösten sisällöstä on todettava, että asetuksen N:o 882/2004 4 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava käytössään riittävästi pätevää ja kokenutta henkilöstöä, jotta virallinen valvonta ja valvontavelvollisuudet voidaan hoitaa tehokkaasti ja asianmukaisesti, kun taas – muistutettakoon – 26 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava tätä varten riittävistä rahoitusresursseista.

106. Siltä osin kuin kyseisen joustovaran tarkoituksena on hankkia tarvittavat resurssit, jotta kyseisen henkilöstön saatavuus voidaan taata tarkastusten aloittamiseksi välittömästi kriisitilanteen jälkeen, voidaan vedota siihen, ettei asetus N:o 882/2004 ole esteenä sen kasvattamiselle.

107. Tällainen päätelmä olisi mielestäni kuitenkin virheellinen.

108. En pyri näin esittämään, että jäsenvaltiot eivät voi harkita tällaisen joustovaran rahoittamista asetuksen N:o 882/2004 mukaisesti. Päinvastoin en lainkaan epäile, etteikö niillä olisi toimivaltaa tehdä näin. Katson kuitenkin, ettei jäsenvaltioilla ole oikeutta tehdä niin *maksujen avulla*.

109. Kuten olen todennut tässä ratkaisuehdotuksessa useaan otteeseen, on nimittäin niin, että – poiketen tilanteesta, jossa rahoituslähteenä on yleinen verotus – maksuilla rahoittamisen osalta sovelletaan asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 1 kohdassa ja 4 kohdan a alakohdassa vahvistettuja edellytyksiä. Näiden edellytysten ei kuitenkaan voida katsoa täyttyvän nyt käsiteltävässä tapauksessa seuraavassa esitettävistä syistä.

110. Ensinnäkin kustannusten, jotka voidaan ottaa huomioon maksujen laskennassa, on asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaan täytynyt aiheutua ”toimivaltaisille viranomaisille”. Nyt käsiteltävässä tapauksessa kustannuksista, jotka liittyvät KDS:n palveluksessa olevien virallisten avustajien palkkoihin ja kuluihin, vastaisi kriisin aikana mahdollisesti tämä yksityinen yritys eikä toimivaltainen kansallinen viranomainen eli NVWA.[32]

111. Toiseksi saman säännöksen mukaan näiden kustannusten on *tosiasiallisesti* pitänyt aiheutua toimivaltaiselle viranomaiselle. Nyt käsiteltävässä tapauksessa olen vakuuttunut siitä, että *tulevan ja hypoteettisen* tapahtuman, josta nämä kustannukset ovat riippuvaisia, eli epitsoottisen eläintaudin esiintymisen, luonteen perusteella ei voida katsoa, että tilanne olisi tällainen.

112. Kolmanneksi on todettava, että kun otetaan huomioon, että se, että toimivaltaiselle viranomaiselle on todella aiheutunut kustannuksia, on mielestäni välttämätön edellytys sille, että näiden kustannusten ja virallisen valvonnan välillä voi olla syy-yhteys, kuten asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 1 kohdassa vaaditaan, se, että epitsoottisen eläintaudin esiintyminen on tuleva ja hypoteettinen tapahtuma, on mielestäni omiaan sulkemaan pois myös tämän syy-yhteyden olemassaolon.

113. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen, että asetuksen N:o 882/2004 26 artiklaa ja 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa sekä liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että teurastamoissa suoritettua virallista valvontaa varten perittäviä maksuja ei voida käyttää taloudellisen joustovaran kasvattamiseen yksityiselle yhtiölle, jolta toimivaltainen viranomainen vuokraa virallisia avustajia, ottaen huomioon, että joustovaraa voidaan epitsoottisen eläintaudin tilanteessa käyttää henkilöstön, joka kriisin päätyttyä suorittaa virallista valvontaa tai mahdollistaa sen suorittamisen, palkkojen ja kulujen maksamiseen.

114. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimelle ehdottamani vastaus tähän kysymykseen, kuudetta kysymystä ei ole tarpeen tarkastella.

32 Muistutan tässä yhteydessä, että asetuksen N:o 882/2004 2 artiklan toisen kohdan 4 alakohdan mukaan ”toimivaltaisella viranomaisella” tarkoitetaan ”jäsenvaltion keskusviranomaista, joka on toimivaltainen järjestämään virallisen valvonnan, tai muuta viranomaista, jolle tämä toimivalta on siirretty”.

IV Ratkaisuehdotus

115. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa College van Beroep voor het bedrijfslevenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 liitteessä VI olevassa 1 kohdassa olevaa ilmausta ”viralliseen valvontaan osallistuva henkilöstö” ja kyseisessä liitteessä olevassa 2 kohdassa olevaa ilmausta ”virallise[n valvonnan suorittamiseen] osallistuva henkilöstö” on tulkittava siten, että palkkoina ja kuluina, jotka saadaan ottaa huomioon virallisen valvonnan maksujen laskemisessa, voidaan pitää myös Alankomaiden elintarvikkeiden ja kulutustavaroiden turvallisuudesta vastaavan viranomaisen (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) tai yksityisen Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector -nimisen yhtiön hallinto- ja tukihenkilöstön palkkoja ja kuluja.

2) Toimivaltaisen viranomaisen hallinto- ja tukihenkilöstön osalta aiheutuneet kulut voidaan asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan ja liitteessä VI olevien 1 ja 2 kohdan nojalla sisällyttää teurastamoille asetettavia maksuja koskevaan laskelmaan edellyttäen ensinnäkin, että ne tosiasiallisesti johtuvat virallisen valvonnan toteuttamisesta, ja toiseksi, etteivät ne ylitä kustannuksia, joita toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuu kyseisten kyseisessä liitteessä lueteltujen kustannusluokkien osalta.

3) Asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa ja liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että teurastamoilta laskutetaan virallisesta valvonnasta maksuja sellaisten neljännestuntien osalta, jotka teurastamot ovat tilanneet toimivaltaiselta kansalliselta viranomaiselta mutta joina ei ole kuitenkaan tosiasiassa suoritettu työtä virallista valvontaa varten, jos viimeksi mainittu ei kykene tarjoamaan kyseisen teurastamon käyttöön annetulle henkilöstölle tehtäviä muualta.

4) Edellä esitetty vastaus pätee myös silloin, kun toimivaltainen viranomainen on vuokrannut eläinlääkärit, jotka eivät saa palkkaa sellaisilta neljännestunneilta, jotka teurastamo on tilannut mutta jotka ovat jääneet suorittamatta, ja teurastamolta laskutettu tilattujen mutta suorittamatta jääneiden neljännestuntien määrään perustuva summa kattaa toimivaltaisen viranomaisen yleiskustannuksia, edellyttäen, että nämä yleiskustannukset kuuluvat yhteen tai useampaan asetuksen N:o 882/2004 liitteessä VI olevissa 2 ja 3 kohdassa luetelluista luokista ja että kyseiset kulut vastaavat määrältään säästöjä, jotka toimivaltainen viranomainen on saanut siitä, että vuokratut eläinlääkärit ovat saaneet pienemmän palkkion sen vuoksi, etteivät he saa palkkaa teurastamon tilaamilta mutta suorittamatta jääneiltä neljännestunneilta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, onko tilanne tällainen.

5) Asetuksen N:o 882/2004 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa ja liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että teurastamoilta laskutetaan sama keskimääräinen tariffi työstä, jonka Alankomaiden elintarvikkeiden ja kulutustavaroiden turvallisuudesta vastaavan viranomaisen palveluksessa olevat eläinlääkärit ja alempipalkkaiset vuokratut eläinlääkärit suorittavat virallista valvontaa varten, minkä seurauksena teurastamoilta saatetaan veloittaa vuokratuille eläinlääkäreille maksettavaa korkeampi tariffi, koska kyseisen asetuksen 27 artiklan 4 kohdan b alakohdasta ilmenee, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus vahvistaa maksut kiinteämääräisiksi.

6) Asetuksen N:o 882/2004 26 artiklaa ja 27 artiklan 4 kohdan a alakohtaa sekä liitteessä VI olevia 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että teurastamoissa suoritettua virallista valvontaa varten perittäviä maksuja ei voida käyttää taloudellisen joustovaran kasvattamiseen yksityiselle yhtiölle, jolta

toimivaltainen viranomainen vuokraa virallisia avustajia, ottaen huomioon, että joustovaraa voidaan epitsoottisen eläintaudin tilanteessa käyttää henkilöstön, joka kriisin päätyttyä suorittaa virallista valvontaa tai mahdollistaa sen suorittamisen, palkkojen ja kulujen maksamiseen.