Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PRIIT PIKAMÄE
prednesené 18. septembra 2019 [1]

Spojené veci C-477/18 a C-478/18

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

[návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktoré podal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Nariadenie č. 882/2004 – Úradné kontroly krmív a potravín – Financovanie – Poplatky, ktoré môžu členské štáty vyberať na pokrytie nákladov, ktoré vznikli v dôsledku úradných kontrol – Príloha VI – Pojem ‚personál zúčastnený na úradných kontrolách' – Pojem ‚pridružené náklady' – Článok 27 – Náklady spôsobené úradnými kontrolami – Náklady, ktoré znášajú príslušné orgány – Vyhradené, ale neodpracované štvrťhodiny – Priemerné sadzby – Rezerva, ktorá sa tvorí v súkromnej spoločnosti a ktorú možno použiť na úhradu nákladov na školenie zamestnancov, ktorí skutočne vykonávajú kontroly v prípade hromadnej nákazy zvierat"

1. V návrhoch na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sú predmetom týchto návrhov, sa College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti, Holandsko) pýta Súdneho dvora najmä na výklad článku 27 ods. 1 a 4 a prílohy VI bodov 1 a 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá [2].

2. Súdny dvor sa má vo všeobecnosti vyjadriť k otázke, akými podmienkami a obmedzeniami podmieňuje nariadenie č. 882/2004 možnosť vnútroštátnych orgánov príslušných na vykonávanie úradných veterinárnych kontrol uložiť bitúnkom, v ktorých boli tieto kontroly vykonané, poplatky určené na pokrytie nákladov vzniknutých pri ich vykonaní.

3. Súdny dvor bude musieť v tomto kontexte predovšetkým určiť, či sú príslušné vnútroštátne orgány oprávnené preniesť na bitúnky mzdy a náklady na iných zamestnancov, než sú zamestnanci konkrétne vykonávajúci úradné kontroly, náklady na časy kontrol, ktoré si bitúnok vopred stanovil a vyhradil u príslušného orgánu, ale ktoré neboli odpracované, ako aj na tvorbu rezervy v súkromnej spoločnosti, ktorá na účely uvedených kontrol poskytuje príslušnému orgánu úradných veterinárnych asistentov.

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 Ú. v. EÚ L 165, 2004, s. 1; Mim. vyd. 03/045, s. 200.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Nariadenie č. 882/2004

4. Odôvodnenia 11 až 14 a 32 nariadenia č. 882/2004 stanovujú:

„(11) je potrebné, aby orgány príslušné na vykonávanie úradných kontrol spĺňali niekoľko prevádzkových kritérií, aby sa zabezpečila ich nestrannosť a výkonnosť. Je potrebné, aby mali dostatok vhodne kvalifikovaných a skúsených zamestnancov a aby mali primerané prevádzky a zariadenia, potrebné na náležitý výkon ich povinností;

(12) je potrebné, aby sa úradné kontroly vykonávali s použitím primeraných techník, vyvinutých na ten účel, vrátane rutinných kontrol v rámci dozoru a intenzívnejších kontrol ako sú inšpekcie, overovania, audity, odoberanie a testovanie vzoriek. Správne zavedenie týchto techník vyžaduje primerané školenie personálu, ktorý tieto kontroly vykonáva. Školenie sa vyžaduje aj na to, aby sa zabezpečilo, aby príslušné orgány prijímali rozhodnutia jednotným spôsobom, najmä pokiaľ ide o zavádzanie zásad analýzy rizika a kritických kontrolných bodov (HACCP);

(13) je potrebné, aby frekvencia úradných kontrol bola pravidelná a úmerná riziku….

(14) je potrebné, aby sa úradné kontroly uskutočňovali na základe zdokumentovaných postupov, aby sa tak zabezpečil jednotný výkon týchto kontrol a ich dôsledne vysoká kvalita;

…

(32) je potrebné, aby boli na organizovanie úradných kontrol k dispozícii primerané finančné zdroje. Preto je potrebné, aby príslušné orgány členských štátov boli schopné uvaliť poplatky alebo sadzby na pokrytie nákladov, ktoré vznikli v dôsledku úradných kontrol. Pri tomto postupe budú môcť príslušné orgány členských štátov slobodne stanovovať poplatky alebo sadzby ako jednorazové [paušálne – *neoficiálny preklad*] sumy na základe vzniknutých nákladov, so zohľadnením špecifickej situácie zariadenia. Keď sa od prevádzkovateľov vyberajú poplatky, je potrebné uplatňovať všeobecné zásady. Preto je vhodné stanoviť kritériá stanovovania výšky poplatkov za inšpekciu…“.

5. Článok 2 bod 1 tohto nariadenia definuje „úradnú kontrolu“ ako „ak[ú]koľvek form[u] kontroly, ktorú vykonáva príslušný orgán alebo spoločenstvo s cieľom overenia dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá“.

6. Článok 3 ods. 1 tohto istého nariadenia, nazvaný „Všeobecné povinnosti s ohľadom na organizovanie úradných kontrol“, predovšetkým stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby sa pravidelne vykonávali úradné kontroly na základe rizika a s vhodnou frekvenciou, aby sa tak dosiahli ciele tohto nariadenia…“

7. Odsek 2 článku 4 tohto nariadenia, nazvaného „Menovanie príslušných orgánov a prevádzkové kritériá“, stanovuje:

„Tieto príslušné orgány budú zabezpečovať:

…

c) aby príslušný orgán mal primerané laboratórne kapacity na skúšanie alebo aby mal k takýmto kapacitám prístup, aby mal dostatok vhodne kvalifikovaného a skúseného personálu, tak, aby vykonával úradné kontroly a kontrolné povinnosti efektívne a účinne;

d) aby príslušný orgán mal primerané a správne udržiavané vybavenie a zariadenie, aby sa zabezpečilo, aby personál mohol vykonávať úradné kontroly efektívne a účinne;

…“

8. Článok 6 nariadenia č. 882/2004, ktorého predmetom je „Personál vykonávajúci úradné kontroly“, stanovuje:

„Príslušný orgán zabezpečí, aby všetok jeho personál vykonávajúci úradné kontroly:

a) dostal vhodné školenie v oblasti jeho kompetencie, ktoré mu umožní príslušne vykonávať úlohy a uskutočňovať úradné kontroly konzistentným spôsobom, pri čom toto školenie bude v prípade potreby pokrývať oblasti uvedené v kapitole I prílohy II,

b) mal najnovšie informácie v oblasti jeho kompetencie a aby bol podľa potreby pravidelne doškoľovaný a

c) aby bol schopný multidisciplinárnej spolupráce.“

9. Hlava II nariadenia č. 883/2004, ktorá stanovuje pravidlá upravujúce „Úradné kontroly vykonávané členskými štátmi“, obsahuje najmä kapitolu VI, ktorá upravuje „Financovanie úradných kontrol“ a pozostáva z článkov 26 až 29.

10. Podľa článku 26 tohto nariadenia, nazvaného „Všeobecná zásada“, platí:

„Členské štáty zabezpečia, aby boli k dispozícii primerané finančné prostriedky na obstaranie potrebného personálu a iných prostriedkov pre úradné kontroly. Použijú na to akýkoľvek prostriedok, ktorý považujú za vhodný, vrátane všeobecného zdanenia alebo zavedenia poplatkov alebo sadzieb.“

11. Článok 27 tohto nariadenia, ktorý má názov „Poplatky alebo sadzby“, stanovuje:

„1. Členské štáty môžu vyberať poplatky alebo sadzby na pokrytie nákladov spôsobených úradnými kontrolami.

…

4. Poplatky vyberané na účely úradných kontrol podľa odseku 1 alebo 2:

a) nebudú vyššie než náklady, ktoré znášajú zodpovedné príslušné orgány v súvislosti s položkami uvedenými v prílohe VI a

b) môžu byť pevne stanovené ako jednorazový [paušálny – *neoficiálny preklad*] poplatok na základe nákladov, ktoré znášajú príslušné orgány za dané obdobie, alebo, kde to prichádza do úvahy, vo výške, uvedenej v oddiel[e] B prílohy IV a v oddiel[e] B prílohy V.

…

10. Bez toho, aby boli dotknuté náklady odvodené z výdavkov uvedených v článku 28, členské štáty nebudú za výkon tohto nariadenia vyberať nijaké iné poplatky než sú poplatky uvedené v tomto článku.

…“

12. Príloha VI nariadenia č. 882/2004, nazvaná „Kritériá, ktoré je potrebné brať do úvahy pri výpočte poplatkov“, uvádza:

„1. Mzdy personálu, zúčastneného na úradných kontrolách

2. Náklady na personál zúčastnený na úradných kontrolách, vrátane prevádzok, nástrojov, zariadenia, školení, cestovných a pridružených nákladov

3. Náklady na laboratórnu analýzu a odoberanie vzoriek.“

2. Nariadenie (ES) č. 854/2004

13. Článok 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné predpisy na organizáciu úradných kontrol produktov živočíšneho pôvodu určených na ľudskú spotrebu [3], nazvaný „Pojmy“, stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia sa použijú nasledujúce pojmy:

…

c) ‚príslušný orgán‘ znamená ústredný orgán členského štátu, príslušný na vykonávanie veterinárnych kontrol alebo akýkoľvek orgán, ktorému bola táto príslušnosť udelená;

…

f) ‚úradný veterinárny lekár‘ je veterinárny lekár kvalifikovaný v súlade s týmto nariadením konať v takejto funkcii a je vymenovaný príslušným orgánom;

…

h) ‚úradný veterinárny asistent‘ je osoba kvalifikovaná v súlade s týmto nariadením konať v takejto funkcii a je vymenovaná príslušným orgánom, a ktorá pracuje pod právomocou a na zodpovednosť úradného veterinárneho lekára;

…“

B. Holandské právo

14. Nariadenie Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister poľnohospodárstva, prírody a kvality potravín, ďalej len „minister“) zo 4. mája 2009, č. 2164, stanovuje poplatky za činnosť Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Holandský úrad pre bezpečnosť potravín a spotrebiteľských výrobkov, ďalej len „NVWA“) a Algemene Inspectie (Všeobecný inšpektorát) (ďalej len „nariadenie o sadzbách NVWA“). Znením tohto nariadenia uplatniteľným vo veciach samých je znenie, ktoré bolo účinné od 3. apríla 2013 do 28. februára 2014.

3 Ú. v. EÚ L 139, 2004, s. 206; Mim. vyd. 03/045, s. 75.

II. Skutkové okolnosti sporov, konania vo veci samej a prejudiciálne otázky

A. Vec C-477/18

15. Spoločnosť Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (ďalej len „Gosschalk“) prevádzkuje bitúnok, ktorý spracováva a uvádza na trh bravčové a hovädzie mäso. Z tohto dôvodu sa podrobila úradným kontrolám, ktorých účelom bolo overiť, že dodržiava ustanovenia potravinového a krmivového práva, ako aj predpisov o zdraví zvierat, ako ich upravuje nariadenie č. 882/2004 a nariadenie o sadzbách NVWA.

16. Tieto kontroly vykonávajú najmä počas inšpekcií *ante mortem* a *post mortem* jednak úradní veterinárni lekári a úradní veterinárni asistenti pracujúci v NVWA, ktorý je povereným príslušným orgánom, a jednak dočasne najímaní úradní veterinárni asistenti súkromnej spoločnosti Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (inšpektorát kvality v oblasti živočíšnej výroby, ďalej len „KDS“).

17. Na účely pokrytia nákladov na tieto inšpekčné činnosti minister vyberá od bitúnkov poplatky podľa článku 27 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) a prílohy VI bodov 1 a 2 nariadenia č. 882/2004, ako aj podľa nariadenia o sadzbách NVWA.

18. Proces pridelenia počtu úradných veterinárnych lekárov a úradných veterinárnych asistentov na inšpekčné činnosti a spôsob výberu týchto poplatkov možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom. Bitúnok podá na NVWA žiadosť, v ktorej podrobne uvedie, aké inšpekčné činnosti sa majú vykonať, požadovaný počet úradných veterinárnych lekárov a úradných veterinárnych asistentov, ako aj čas potrebný na vykonanie týchto činností vyjadrený v štvrťhodinách.

19. Po vykonaní inšpekčných činností minister vyúčtuje bitúnku príslušnú dlžnú sumu. Bitúnok je povinný zaplatiť za každého úradného veterinárneho lekára a úradného veterinárneho asistenta základnú paušálnu sumu a sumu za každú štvrťhodinu venovanú uvedeným činnostiam. Ak inšpekčné činnosti trvajú dlhšie, ako sa predpokladalo, bitúnok je povinný zaplatiť príplatok za každú dodatočnú štvrťhodinu. Ak naopak inšpekčné činnosti trvajú kratšie, ako sa predpokladalo, bitúnok je napriek všetkému povinný zaplatiť sumu zodpovedajúcu nahláseným, aj keď neodpracovaným štvrťhodinám.

20. Vo veci samej boli spoločnosti Gosschalk doručené rôzne faktúry, ktorými jej bola uložená povinnosť zaplatiť poplatky určené na pokrytie inšpekčných činností, ktoré NVWA a KDS vykonali v jej priestoroch v rokoch 2013 až 2016. Keďže Gosschalk sa domnievala, že spôsob výberu týchto poplatkov je v rozpore s rozsudkom Kødbranchens Fællesråd[4], predložila sťažnosti ministrovi a následne po ich zamietnutí predložila vec College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti).

21. Vnútroštátny súd sa domnieva, že môže zrušiť uvedené rozhodnutia najmä z dôvodu nedostatku odôvodnenia.

22. Vnútroštátny súd sa však domnieva, že v rozsahu, v akom na jednej strane minister bude mať vyvodiť dôsledky zo zrušenia svojich rozhodnutí a na druhej strane sám aktuálne prejednáva viac ako 400 odvolaní, je v záujme správneho a efektívneho vyriešenia týchto sporov predložiť Súdnemu dvoru určité prejudiciálne otázky, a to tým viac, že účastníci konania sa nezhodujú na výklade článku 27 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) a prílohy VI bodov 1 a 2 nariadenia č. 882/2004.

4 Rozsudok zo 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

23. Po prvé tento rozdielny názor sa týka vymedzenia pojmu „personál zúčastnený na úradných kontrolách“. Vnútroštátny súd v prvom rade poukazuje na to, že nariadenie č. 882/2004 bližšie nevymedzuje tento pojem uvedený v bodoch 1 a 2 jeho prílohy VI. Na rozdiel od tvrdenia spoločnosti Gosschalk sa domnieva, že z rozsudku Kødbranchens Fællesråd [5] nie je možné vyvodiť, že tento pojem sa vzťahuje iba na úradných veterinárnych lekárov a úradných veterinárnych asistentov, ktorí skutočne vykonávajú kontrolu. Má však pochybnosti aj o širšom výklade zo strany ministra, podľa ktorého je možné zaradiť do personálu uvedeného v prílohe VI aj administratívny a podporný personál, takže mzdy a náklady na tento personál môžu byť účtované na ťarchu bitúnkov.

24. Po druhé účastníci konania vo veci samej majú tiež rozdielny názor na to, akým spôsobom treba pristupovať k štvrťhodinám, ktoré bitúnky síce nahlásili, ale neboli odpracované. Zatiaľ čo Gosschalk sa domnieva, že s tým súvisiace náklady nemožno vyúčtovať na ťarchu bitúnkov, lebo neboli v skutočnosti vynaložené, minister namieta, že za presnosť nahlásených štvrťhodín potrebných na inšpekčné činnosti zodpovedá bitúnok a činnosť zamestnancov NVWA je pevne naplánovaná.

25. Po tretie nezhoda medzi účastníkmi konania vo veci samej sa týka výkladu sadzobníkov poplatkov za dočasne najímaných veterinárnych lekárov. Gosschalk v tejto súvislosti podotýka, že NVWA si na výkon inšpekčných činností najíma úradných veterinárnych lekárov od agentúr dočasného zamestnávania a vypláca im výrazne nižšie odmeny, než sú plnenia účtované bitúnkom, pričom toto konanie mu umožňuje dosahovať zisk takmer 8 500 000 eur. Okrem toho ak je počet odpracovaných štvrťhodín nižší ako počet nahlásených štvrťhodín, úradní veterinárni asistenti dočasne najímaní od KDS alebo agentúr dočasného zamestnávania sú zaplatení len za skutočne odpracované štvrťhodiny, hoci bitúnku sa vyúčtuje suma zodpovedajúca nahláseným, aj keď neodpracovaným štvrťhodinám. Minister namieta, že tento postup je odôvodnený požiadavkou zachovania rovnosti sadzieb pre všetky subjekty. Okrem toho prebytok slúži podľa ministra na pokrytie režijných nákladov NVWA.

26. Po štvrté Gosschalk uvádza, že sadzby zahŕňajú aj nákladový prvok na tvorbu rezervy v KDS, ktorá slúži na pokrytie prípadných nákladov vynaložených v prípade kalamity. Vzhľadom na to rezerva nemá priamu súvislosť s konkrétne vykonanými inšpekčnými činnosťami, takže náklady vynaložené na tento účel nemožno považovať za náklady spojené s personálom, ktorý je skutočne poverený vykonávaním inšpekčných činností. Podľa ministra základný dôvod tvorby rezervy spočíva v zabezpečení toho, aby v prípade nepredvídaných okolností, akými sú hromadné nákazy zvierat odôvodňujúce dlhodobé pozastavenie vykonávania porážky zvierat, bolo možné naďalej vyplácať mzdy a hradiť náklady na zamestnancov, ako aj náklady na školenie bez nutnosti prepúšťať zamestnancov, aby inšpekcie mohli pokračovať ihneď po skončení takejto krízovej situácie. Rezerva teda umožňuje mobilizovať sumy potrebné na pokrytie nákladov skutočne vynaložených na účely vykonávania úradných kontrol. [6]

27. Okrem toho vnútroštátny súd pripomína, že v rozhodnutí prijatom 14. októbra 2010 už vyhlásil túto rezervu za zlučiteľnú s článkom 27 nariadenia č. 882/2004. Pýta sa však na kritériá umožňujúce stanoviť jej hornú hranicu, ako aj na vplyv, ktorý treba pripísať okolnosti, že táto rezerva sa tvorí v súkromnej spoločnosti (KDS), od ktorej si NVWA najíma úradných veterinárnych asistentov, pričom strata príjmov je sama osebe súčasťou bežného podnikateľského rizika. Všetky tieto skutočnosti vedú vnútroštátny súd k pochybnostiam o relevantnosti jeho rozhodnutia zo 14. októbra 2010.

28. Za týchto okolností College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa slovné spojenie ‚personál zúčastnený na úradných kontrolách‘ uvedené v prílohe VI bode 1 [nariadenia č. 882/2004] a slovné spojenie ‚personál zúčastnený na [vykonávaných] úradných kontrolách‘ uvedené v prílohe VI bode 2 nariadenia č. 882/2004 vykladať v tom zmysle, že nákladmi

5 Rozsudok zo 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

6 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že táto rezerva je vo výške polovice priemerného obratu KDS za posledné dva roky, ku ktorej sa pripočíta suma 500 000 eur.

(na mzdy), ktoré možno zohľadniť vo výpočte poplatkov za úradné kontroly, môžu byť iba náklady (na mzdy) úradných veterinárnych lekárov a úradných veterinárnych asistentov, ktorí vykonávajú úradné kontroly, alebo možno pod tieto výrazy zahrnúť aj náklady (na mzdy) iného personálu [NVWA] alebo [KDS]?

2. V prípade, ak odpoveď na prvú otázku znie, že pod slovné spojenie ‚personál zúčastnený na úradných kontrolách' uvedené v prílohe VI bode 1 [nariadenia č. 882/2004] a pod slovné spojenie ‚personál zúčastnený na [vykonávaných] úradných kontrolách' uvedené v prílohe VI bode 2 nariadenia č. 882/2004 možno zahrnúť aj náklady (na mzdy) iného personálu NVWA alebo KDS, za akých okolností a v akých medziach existuje v takomto prípade medzi nákladmi na takýto iný personál a kontrolami ešte natoľko úzka súvislosť, aby bolo možné poplatky vyberané na tieto náklady (na mzdy) odôvodniť článkom 27 ods. 4 a prílohou VI bodmi 1 a 2 nariadenia č. 882/2004?

3. a) Má sa právna úprava uvedená v článku 27 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) a v prílohe VI bodoch 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 vykladať v tom zmysle, že článok 27 ods. 4 úvodná časť a písm. a) a príloha VI body 1 a 2 bránia tomu, aby sa bitúnkom účtovali poplatky za úradné kontroly na základe štvrťhodín, ktoré tieto bitúnky síce nahlásili príslušnému orgánu, ale v skutočnosti neboli odpracované?

3. b) Platí odpoveď na tretiu otázku písm. a) aj v tom prípade, ak si príslušný orgán dočasne najíma úradných veterinárnych lekárov, ktorí nepoberajú nijakú odmenu za štvrťhodiny, ktoré bitúnok síce nahlásil príslušnému orgánu, ale počas ktorých sa v skutočnosti nevykonala nijaká činnosť na účely úradných kontrol, pričom suma účtovaná bitúnkom za nahlásené, ale neodpracované štvrťhodiny slúži na pokrytie režijných nákladov príslušného orgánu?

4. Má sa právna úprava uvedená v článku 27 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) a v prílohe VI bodoch 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 vykladať v tom zmysle, že článok 27 ods. 4 bráni tomu, aby sa bitúnkom účtovala za činnosti vykonávané na účely úradných kontrol veterinárnymi lekármi zamestnanými v NVWA a dočasne najímanými veterinárnymi lekármi (s nižšou odmenou) priemerná sadzba, a teda im bola vyúčtovaná vyššia sadzba, ako je odmena vyplácaná dočasne najímaným veterinárnym lekárom?

5. Má sa právna úprava uvedená v článku 26 a v článku 27 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) a v prílohe VI bodoch 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 vykladať v tom zmysle, že pri výpočte poplatkov za úradné kontroly možno zohľadniť náklady na tvorbu rezervy v súkromnej spoločnosti (KDS), od ktorej si príslušný orgán najíma úradných veterinárnych asistentov, pričom túto rezervu možno v prípade krízy použiť na výplatu miezd a úhradu nákladov na školenie personálu, ktorý skutočne vykonáva úradné kontroly, ako aj personálu, ktorý umožňuje vykonanie úradných kontrol?

6. V prípade kladnej odpovede na [piatu] otázku: do akej výšky možno tvoriť takúto rezervu a aké dlhé môže byť obdobie, ktoré má táto rezerva pokrývať?"

B. Vec C-478/18

29. Faktúrami vystavenými v období od októbra 2016 do februára 2017 minister vyzval štyri žalobkyne vo veci samej, konkrétne spoločnosti Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV a Vitelco BV (ďalej len „žalobkyne vo veci samej), na zaplatenie sumy v rozmedzí od 15 422,35 do 49 628,22 eura na pokrytie nákladov na inšpekčné činnosti, ktoré v nich boli vykonané.

30. Žalobkyne vo veci samej po zamietnutí sťažností podaných proti faktúram, ktoré im boli zaslané, predložili vec College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti).

31. Vnútroštátny súd v prvom rade uvádza, že má v úmysle zrušiť napadnuté rozhodnutia z dôvodov, ktoré podľa jeho názoru nespôsobujú ťažkosti pri výklade práva Únie. Z rovnakých dôvodov, aké boli rozvinuté v návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-477/18[7], sa však domnieva, že je vhodné predložiť Súdnemu dvoru otázky týkajúce sa ďalších aspektov sporu, ktoré vyvolávajú odôvodnené pochybnosti o výklade článku 27 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) a prílohy VI bodov 1 a 2 nariadenia č. 882/2004.

32. Žalobkyne vo veci samej argumentujú, že z rozsudku Kødbranchens Fællesråd[8] vyplýva, že zohľadniť sa môžu iba mzdy a náklady vynaložené na osoby, ktoré skutočne vykonávajú kontroly, na základe čoho tvrdia, že určité náklady, akými sú náklady na priestory, režijné materiálové náklady, odpisy, kancelárske výdavky a niektoré ďalšie náklady, nemožno považovať za náklady v zmysle prílohy VI bodov 1 a 2 nariadenia č. 882/2004. Žalobkyne predovšetkým poznamenávajú, že nie je jasné, na čo odkazuje položka „inšpekčné činnosti“. Minister v tejto súvislosti odpovedá, že výpočet hodinovej sadzby zohľadnenej v tejto položke zahŕňa náklady na technickú administratívu a plánovanie, ktoré treba kvalifikovať ako „mzdy a iné náklady na kontrolný personál“, keďže inšpekčné činnosti sa bez nich nemôžu vykonávať.

33. Navyše žalobkyne vo veci samej navrhujú obrátiť sa na Súdny dvor s prejudiciálnou otázkou s cieľom overiť, či sa môžu ďalšie náklady súvisiace s určitými položkami, ako sú implementácia informačných a komunikačných technológií, osobitné náklady (pracovné oblečenie), náklady na dochádzanie medzi bydliskom a pracoviskom, náklady na externý personál a iné náklady na personál, považovať za náklady vynaložené osobami skutočne sa podieľajúcimi na vykonávaní úradných kontrol.

34. Za týchto okolností College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa slovné spojenie ‚personál zúčastnený na úradných kontrolách‘ uvedené v prílohe VI bode 1 [nariadenia č. 882/2004] a slovné spojenie ‚personál zúčastnený na [vykonávaných] úradných kontrolách‘ uvedené v prílohe VI bode 2 nariadenia č. 882/2004 vykladať v tom zmysle, že nákladmi (na mzdy), ktoré možno zohľadniť pri výpočte poplatkov za úradné kontroly, môžu byť iba náklady (na mzdy) úradných veterinárnych lekárov a úradných veterinárnych asistentov, ktorí vykonávajú úradné kontroly, alebo možno pod tieto výrazy zahrnúť aj náklady (na mzdy) iného personálu [NVWA] alebo [KDS]?

2. V prípade, ak odpoveď na prvú otázku znie, že pod slovné spojenie ‚personál zúčastnený na úradných kontrolách‘ uvedené v prílohe VI bode 1 [nariadenia č. 882/2004] a pod slovné spojenie ‚personál zúčastnený na [vykonávaných] úradných kontrolách‘ uvedené v prílohe VI bode 2 nariadenia č. 882/2004 možno zahrnúť aj náklady (na mzdy) iného personálu NVWA alebo KDS, za akých okolností a v akých medziach existuje v takomto prípade medzi nákladmi na takýto iný personál a úradnými kontrolami ešte natoľko úzka súvislosť, aby bolo možné poplatky vyberané na tieto náklady (na mzdy) odôvodniť článkom 27 ods. 4 a prílohou VI bodmi 1 a 2 nariadenia č. 882/2004?

7 Pozri bod 22 vyššie.

8 Rozsudok zo 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

3. Má sa právna úprava uvedená v článku 27 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) a v prílohe VI bodoch 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 vykladať v tom zmysle, že článok 27 ods. 4 úvodná časť a písm. a) a príloha VI body 1 a 2 bránia tomu, aby sa bitúnkom účtovali poplatky za úradné kontroly na základe štvrťhodín, ktoré tieto bitúnky síce nahlásili príslušnému orgánu, ale v skutočnosti neboli odpracované?“

C. Konanie na Súdnom dvore

35. Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 27. augusta 2018 boli veci C-477/18 a C-478/18 spojené na účely ústnej časti konania a rozsudku.

36. Písomné pripomienky predložili vo veci C-477/18 Gosschalk, holandská, dánska, maďarská, švédska vláda a vláda Spojeného kráľovstva, ako aj Európska komisia a vo veci C-478/18 žalobcovia vo veci samej a Komisia.

37. Na pojednávaní spoločnom pre obe spojené veci, ktoré sa konalo 4. júla 2019, predložili ústne pripomienky Gosschalk, holandská a dánska vláda a vláda Spojeného kráľovstva, ako aj Komisia.

III. Analýza

38. Na úvod poznamenávam, že pochybnosti vnútroštátneho súdu sa týkajú súladu správnej praxe NVWA v oblasti účtovania výšky nákladov, ktoré vznikli na účely úradných kontrol, s nariadením č. 882/2004 a súvisia tak s rozsahom nákladov zahrnutých do výpočtu priemernej sadzby, ako aj so zohľadnením nákladov na štvrťhodiny, ktoré si bitúnky vyhradili na účely úradných kontrol. Podľa môjho názoru je užitočné uviesť niekoľko krátkych úvah o dotknutej právnej úprave.

39. Cieľom nariadenia č. 882/2004 je podľa jeho článku 1 písm. a) najmä prevencia alebo eliminácia rizík, ktoré by mohli buď priamo alebo prostredníctvom životného prostredia ohrozovať zdravie ľudí a zvierat, respektíve zníženie týchto rizík na prijateľnú úroveň. Ako sa výslovne uvádza v jeho odôvodnení 6, tento cieľ je dosiahnutý tým, že členské štáty zabezpečujú uplatňovanie príslušných právnych predpisov a overujú ich dodržiavanie prostredníctvom organizovania úradných kontrol.

40. Nariadenie č. 882/2004 zavádza v tomto kontexte systém financovania úradných kontrol s cieľom zabrániť rozdielom, ktoré by mohli vyvolať narušenie hospodárskej súťaže medzi súkromnými subjektmi, avšak, a to treba zdôrazniť, pristupuje len k čiastočnej harmonizácii. Všetky ustanovenia, o ktorých výklad vnútroštátny súd žiada, teda články 26 a 27, ako aj príloha VI body 1 a 2 uvedeného nariadenia, totiž podľa môjho názoru ponechávajú širokú mieru voľnej úvahy členským štátom, ktoré si môžu zvoliť zdroj financovania úradných kontrol (všeobecné zdanenie, poplatky alebo sadzby), kritériá výpočtu poplatkov (skutočné náklady príslušného orgánu, paušálne sadzby alebo minimálne ceny) a náklady, ktoré sa zohľadnia na účely tohto výpočtu (spomedzi nákladov uvedených v prílohe VI), pričom, ako vysvetlím neskôr[9], táto voľná úvaha je vymedzená určitými kritériami stanovenými v týchto ustanoveniach.

41. Podľa môjho názoru Súdny dvor bude musieť odpovedať na otázky, ktoré mu položil vnútroštátny súd, práve s ohľadom na tieto skutočnosti.

9 Pozri body 67 a 68 nižšie.

A. O prvej a druhej otázke vo veciach C-477/18 a C-478/18

42. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má výraz „personál zúčastnený na úradných kontrolách“ uvedený v bode 1 prílohy VI nariadenia č. 882/2004 a výraz „personál zúčastnený na [vykonávaných [10]] úradných kontrolách“ uvedený v bode 2 tejto prílohy vykladať v tom zmysle, že mzdy a náklady, ktoré môžu byť zohľadnené vo výpočte poplatkov za úradné kontroly, zahŕňajú výlučne mzdy a náklady na úradných veterinárnych lekárov a úradných veterinárnych asistentov, ktorí konkrétne vykonávajú úradné kontroly, alebo zahŕňajú aj mzdy a náklady na iný personál NVWA alebo KDS. V prípade, ak by sa tieto výrazy chápali tak, že sa vzťahujú aj na mzdy a náklady na tento iný personál, vnútroštátny súd sa svojou druhou otázkou položenou v každej zo spojených vecí v podstate pýta, za akých okolností a v akých medziach sa súvislosť medzi úradnými kontrolami a nákladmi na uvedený personál – ktorého činnosť prispieva k vykonávaniu inšpekčných činností v rámci úradných kontrol – môže považovať za súvislosť takej povahy, že umožňuje účtovať tieto poplatky bitúnkom na základe článku 27 ods. 4 a prílohy VI bodov 1 a 2 nariadenia č. 882/2004.

1. O rozsahu výrazu „personál zúčastnený na úradných kontrolách“

43. Pokiaľ ide o prvú otázku, hneď na úvod spresňujem, že z rozhodnutí vnútroštátneho súdu vyplýva, že vnútroštátny súd chápe odkaz na „iný personál NVWA alebo KDS“ ako odkaz na administratívny a podporný personál, teda personál, ktorého prínos umožňuje zaviesť, podporovať a udržiavať verejný systém úradných kontrol. Predmetom tejto prvej otázky je teda prípadné zahrnutie mzdy a nákladov na tieto kategórie zamestnancov do celkových nákladov, ktoré možno účtovať na ťarchu bitúnkov.

44. Vzhľadom na to uvádzam, že samotná príloha VI nariadenia č. 882/2004 v bodoch 1 a 2 neuvádza nijakú informáciu o miere účasti na úradných kontrolách, ktorá umožňuje kvalifikovať personál príslušných orgánov ako „personál zúčastnený na úradných kontrolách“ alebo „personál zúčastnený na vykonávaných úradných kontrolách“.

45. Pri neexistencii takéhoto spresnenia v tejto prílohe je potrebné určiť rozsah týchto výrazov uplatnením tradičných metód výkladu Súdneho dvora.

a) Doslovný výklad

46. Podľa môjho názoru niet pochybností o tom, že doslovný výklad uvedených výrazov nemôže poskytnúť jednoznačnú odpoveď na túto otázku.

47. Jazykové verzie prílohy VI nariadenia č. 882/2004 sa totiž zásadným spôsobom líšia, pokiaľ ide o pojmy použité na označenie uvedenej kategórie personálu, na čo už Súdny dvor poukázal v rozsudku Kødbranchens Fællesråd [11]. Konkrétne podľa bodu 34 uvedeného rozsudku „toto nariadenie sa vo svojom nemeckom znení (‚des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals‘) a francúzskom znení (‚personnel chargé des contrôles officiels‘) týka zamestnancov, ktorí *vykonávajú* kontroly, zatiaľ čo v jeho znení v anglickom jazyku (‚staff involved in the official controls‘) a talianskom jazyku (‚personale partecipante ai controlli ufficiali‘) používa pojmy, ktoré by sa mohli týkať *širšieho* okruhu osôb“ [12]. Skutočnosť, že verzia v holandskom jazyku sa, zdá sa, rovnako ako verzie v anglickom a talianskom jazyku týka zamestnancov, ktorí sú zapojení do úradných kontrol („het personeel dat betrokken is bij de officiële controles“ v bode 1 a „het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles“ v bode 2), nemá nijaký význam.

10 Cieľom formulácie v zátvorkách je zohľadniť použitie dvoch odlišných formulácií v holandskom znení bodov 1 a 2 prílohy VI nariadenia č. 882/2004.

11 Rozsudok zo 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

48. Vzhľadom na takúto rozdielnosť medzi rôznymi jazykovými verziami je potrebné určiť rozsah predmetných výrazov prostredníctvom systematického, historického a teleologického prístupu.

b) Systematický výklad

49. Pokiaľ ide o kontext prílohy VI nariadenia č. 882/2004, a to systém pravidiel stanovených týmto nariadením s cieľom zabezpečiť financovanie úradných veterinárnych kontrol, už hneď teraz hovorím, že podrobná analýza systému financovania týchto kontrol ma privádza k záveru, že výrazy „personál zúčastnený na úradných kontrolách“ a „personál zúčastnený na vykonávaných úradných kontrolách“ sa majú vykladať v tom zmysle, že zahŕňajú podporný personál a administratívny personál, ktorý tým, že odbremeňuje úradných veterinárnych lekárov a úradných veterinárnych asistentov od logistickej organizácie inšpekčných činností, umožňuje im sústrediť sa na ich kontrolnú úlohu v užšom zmysle slova.

50. V tejto súvislosti po prvé pripomínam, že „základný kameň“ tohto systému, t. j. článok 26 nariadenia č. 882/2004, stanovuje, že „členské štáty zabezpečia, aby boli k dispozícii primerané finančné prostriedky na obstaranie potrebného personálu a iných prostriedkov pre úradné kontroly. Použijú na to akýkoľvek prostriedok, ktorý považujú za vhodný, vrátane všeobecného zdanenia alebo zavedenia poplatkov alebo sadzieb“. Ak poplatky vyberané od bitúnkov musia umožniť obstaranie *potrebného* personálu a iných prostriedkov na vykonávanie týchto úradných kontrol, neviem si predstaviť, ako by bolo možné domnievať sa, že mzdy a náklady na administratívny a podporný personál nemôžu byť zohľadnené pri stanovení výšky týchto poplatkov, keďže úradné kontroly by sa bez prispenia týchto dvoch kategórií personálu, a to tak v rámci plánovania, ako aj pri následných činnostiach, nemohli vykonávať.

51. Tento výklad potvrdzuje podľa môjho názoru aj znenie odôvodnení nariadenia č. 882/2004. Považujem za osobitne veľavravné, že v odôvodnení 32 sa uvádza, že „je potrebné, aby boli na *organizovanie* úradných kontrol k dispozícii primerané finančné zdroje…“ [13]. Ak totiž normotvorca Únie spresnil, že členské štáty musia zaviesť systém financovania na zabezpečenie „organizovania“ a nie iba „vykonávania“ úradných kontrol, nutne to znamená, že cieľom tohto financovania je umožniť členským štátom zaviesť *globálny systém* úradných kontrol, ktorý sa neobmedzuje iba na samotný konkrétny výkon kontrolnej úlohy. Z toho logicky vyplýva, že uvedené financovanie nemá byť obmedzené iba na náklady spojené s činnosťou personálu povereného výkonom tejto úlohy, ale môže sa vzťahovať aj na mzdy a náklady na administratívny a podporný personál.

52. Po druhé pripomínam, že článok 27 nariadenia č. 882/2004, ktorého niektoré pravidlá uplatňovania spresňuje príloha VI, vo svojom odseku 1 stanovuje, že „členské štáty môžu vyberať poplatky alebo sadzby na pokrytie nákladov *spôsobených* úradnými kontrolami“ [14]. Mzdy a náklady na administratívny a podporný personál pritom podľa mňa môžu patriť do týchto nákladov. Rovnako ako nemožno poprieť, že náklady spojené s činnosťami architekta, ako sú plánovanie, organizácia alebo riadenie, sú „spôsobené“ výstavbou budovy, totiž nechápem, ako by bolo možné tvrdiť, že náklady spojené s činnosťami administratívneho a podporného personálu nie sú „spôsobené“ vykonávaním úradných kontrol.

53. V každom prípade historický pohľad na nariadenie č. 882/2004 podľa mňa umožňuje rozptýliť akékoľvek zvyšné pochybnosti o tom, že navrhovaný výklad výrazov „personál zúčastnený na úradných kontrolách“ a „personál zúčastnený na vykonávaných úradných kontrolách“, ktoré sú uvedené v prílohe VI bodoch 1 a 2, je správny.

13 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

14 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

c) Historický výklad

54. Treba teda preskúmať prístup, ktorý normotvorca Únie v priebehu rokov prijal v oblasti financovania úradných veterinárnych kontrol. Takáto analýza predpokladá zasadenie nariadenia č. 882/2004 do časového sledu legislatívnych aktov Únie, ktoré upravovali uvedené financovanie, teda medzi smernicu 85/73/EHS, zmenenú smernicou 96/43/ES (ďalej len „smernica 85/73“)[15], ktorá bola účinná pred nariadením č. 882/2004, a nariadenie (EÚ) 2017/625[16], ktoré je už síce účinné, ale nie je ešte uplatniteľné na obdobia dotknuté v týchto veciach.

55. V súvislosti so smernicou 85/73 uvádzam, že tá vo svojich článkoch 1 až 3 stanovovala, že členské štáty sú povinné inkasovať poplatok Spoločenstva na krytie nákladov spôsobených úradnými inšpekciami a kontrolami. Pokiaľ ide o tieto náklady, článok 5 ods. 1 tejto smernice vyčerpávajúcim spôsobom spresňoval, že zahŕňajú „mzdové náklady a náklady na sociálne zabezpečenie inšpekčných služieb“ a „administratívne náklady, ktoré sa vyskytli pri vykonávaní kontrol a inšpekcií, ktoré môžu zahŕňať výdavky požadované na doškoľovanie inšpektorov“, pričom obe kategórie nákladov musia byť vynaložené „na kontroly a inšpekcie uvedené v článkoch 1, 2 a 3“. Inak povedané, smernica 85/73 výslovne stanovovala, že členské štáty sú oprávnené vyberať poplatky, aby pokryli iné náklady než iba mzdy a náklady na personál, ktorý konkrétne vykonáva úradné kontroly, čo zahŕňa aj mzdy a náklady na administratívny a podporný personál.

56. To iste platí aj pre nariadenie 2017/625. Obzvlášť jasne to vyplýva zo znenia jeho odôvodnenia 66, podľa ktorého „poplatky alebo platby by mali pokrývať, ale nepresahovať náklady, ktoré vznikli príslušným orgánom pri vykonávaní úradných kontrol, a to vrátane režijných nákladov. Režijné náklady by mohli zahŕňať *náklady na podporu a organizáciu, ktoré sú potrebné na plánovanie a vykonávanie úradných kontrol*“[17], ako aj zo znenia článku 81 písm. a) až g) uvedeného nariadenia, podľa ktorého sa o výške týchto poplatkov alebo platieb rozhodne na základe nákladov, pokiaľ vyplývajú z úradných kontrol, zahŕňajúcich kategórie „miezd personálu *vrátane podporného a administratívneho personálu*[18], ktorý sa zúčastňuje na vykonávaní úradných kontrol, ako aj na základe ich príspevkov na sociálne zabezpečenie a dôchodky a poistných nákladov“ [písm. a)], rovnako ako „nákladov na zariadenia a vybavenie“ [písm. b)], „nákladov na odbornú prípravu“ – s výnimkou odbornej prípravy potrebnej na získanie kvalifikácie potrebnej na priatie do zamestnania príslušnými orgánmi [písm. e)] – a „cestovných nákladov… a súvisiacich nákladov na stravu a ubytovanie“ [písm. f)] takéhoto personálu.

57. Za týchto podmienok sa domnievam, pokiaľ ide o prechod medzi smernicou 85/73 a nariadením č. 882/2004, že keby mal normotvorca Únie v úmysle odchýliť sa od širokého výkladu nahraditeľných nákladov použitého v uvedenej smernici, bol by to výslovne uviedol. V prípravných prácach na nariadení č. 882/2004 však nie je nijaká stopa po takejto vôli obmedziť rozsah nákladov, ktoré sú členské štáty oprávnené zohľadniť na účely financovania úradných kontrol.

58. Pokiaľ ide o prechod medzi nariadením č. 882/2004 a nariadením 2017/625, rovnako sa domnievam, že aj za predpokladu, že príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 vylučuje mzdy a náklady na administratívny a podporný personál z celkových nákladov, ktoré možno získať späť prostredníctvom poplatkov, obšírne definovanie týchto nákladov v nariadení 2017/625 sa nutne

15 Smernica Rady z 29. januára 1985 o financovaní veterinárnych inšpekcií a kontrol, na ktoré sa vzťahujú smernice 89/662/EHS, 90/425/EHS, 90/675/EHS a 91/496/EHS (Ú. v. ES L 32, 1985, s. 14; Mim. vyd. 03/006, s. 161).

16 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2017 o úradných kontrolách a iných úradných činnostiach vykonávaných na zabezpečenie uplatňovania potravinového a krmivového práva a pravidiel pre zdravie zvierat a dobré životné podmienky zvierat, pre zdravie rastlín a pre prípravky na ochranu rastlín, o zmene nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EÚ) č. 1151/2012, (EÚ) č. 652/2014, (EÚ) 2016/429 a (EÚ) 2016/2031, nariadení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a smerníc Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, smerníc Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutia Rady 92/438/EHS (nariadenie o úradných kontrolách) (Ú. v. EÚ L 95, 2017, s. 1).

17 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

18 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

vysvetľuje vôľou normotvorcu Únie upustiť tak od údajne reštriktívneho prístupu prijatého nariadením č. 882/2004. Naopak Komisia sa vo svojom návrhu [19] odvolávala na externú štúdiu na posúdenie uplatňovania mechanizmu financovania zriadeného nariadením č. 882/2004, podľa ktorej tieto náklady sú v prílohe VI tohto nariadenia identifikované takým spôsobom, ktorý ponecháva príslušným vnútroštátnym orgánom príliš značnú voľnosť pri výklade. [20] Tento odkaz posúdený v kontexte cieľov nariadenia 2017/625 spočívajúcich v racionalizácii a harmonizácii existujúcich ustanovení ma však vedie k záveru, že toto nariadenie ani zďaleka nemá v úmysle radikálne zmeniť prístup k nahraditeľným nákladom, ale snaží sa len poskytnúť objasnenia týkajúce sa ich definovania.

59. Na záver uvádzam, že aj keď rozdiel v znení medzi nariadením č. 882/2004 a smernicou, ktorá mu predchádzala, na jednej strane a nariadením, ktoré ho nahradilo, na druhej strane zostáva pre mňa veľkým prekvapením, skutočnosť, že normotvorca Únie si vo všetkých právnych aktoch upravujúcich financovanie úradných kontrol zachoval konštantný prístup, podľa mňa jasne hovorí v prospech širokého výkladu nákladov na úradné kontroly, ktoré môžu príslušné orgány získať späť prostredníctvom poplatkov. Podľa môjho názoru by totiž nebolo správne vykladať nariadenie č. 882/2004 tak, že umožňuje príslušným orgánom získať späť obmedzenejší balík nákladov než ten, ktorý sú oprávnené získať na základe tak smernice, ktorá mu predchádzala, ako aj nariadenia, ktorým sa zrušuje, keďže jednak nikde v nariadení č. 882/2004 sa výslovne neuvádza, že v otázke návratnosti nákladov zaujíma užší prístup než smernica 85/73, a jednak nikde v nariadení 2017/625 sa neuvádza, že normotvorca sa chce vrátiť k širšiemu prístupu, pričom, ako som vysvetlil vyššie, z prípravných prác na tomto nariadení jasne vyplýva, že jeho cieľom je len objasniť rozsah ustanovení týkajúcich sa financovania úradných kontrol. [21]

60. Takýto výklad podľa môjho názoru podporuje aj teleologický výklad prílohy VI bodov 1 a 2 nariadenia č. 882/2004.

d) Teleologický výklad

61. Komisia vo svojom návrhu týkajúcom sa nariadenia č. 882/2004 poznamenala, že systém financovania založený na výbere poplatkov, ako bol zavedený smernicou 85/73, neumožnil dosiahnuť cieľ zabrániť pretrvávajúcim rozdielom medzi členskými štátmi, ktoré by mohli viesť k narušeniu hospodárskej súťaže. Práve s cieľom napraviť túto situáciu navrhla zavedenie zásady, ktorá je v súčasnosti zakotvená v článku 26 uvedeného nariadenia, podľa ktorej členské štáty musia zabezpečiť, aby boli k dispozícii primerané finančné prostriedky na to, aby príslušné orgány disponovali potrebným personálom a inými prostriedkami na úradné kontroly. [22]

62. Keby však finančné prostriedky, ktoré príslušné orgány vyberajú prostredníctvom poplatkov, nepostačovali na pokrytie *úplnej škály* nákladov, ktoré vznikajú pri poskytovaní úradných kontrol, teda vrátane miezd a nákladov na administratívny a podporný personál, ciele nariadenia č. 882/2004, spočívajúce v prevencii alebo eliminácii rizík, ktoré by mohli ohrozovať zdravie ľudí a zvierat, respektíve znížení týchto rizík na prijateľnú úroveň, by bolo možné dosiahnuť iba prostredníctvom príspevku zo štátnych zdrojov, čo by zo samotnej podstaty viedlo k narušeniam podmienok hospodárskej súťaže a bolo by tak v rozpore s cieľom harmonizácie, ktoré toto nariadenie sleduje vo svojom článku 27.

19 Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o úradných kontrolách a iných úradných činnostiach vykonávaných na zabezpečenie uplatňovania potravinového a krmivového práva a pravidiel pre zdravie zvierat a dobré životné podmienky zvierat, pre zdravie rastlín a rastlinný rozmnožovací materiál a pre prípravky na ochranu rastlín a o zmene nariadení (ES) č. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009, 1107/2009, nariadení (EÚ) č. 1151/2012 a […]/2013 a smerníc 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES, 2008/120/ES a 2009/128/ES (nariadenie o úradných kontrolách), [COM(2013) 265 final, s. 4].

20 Pozri „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“ [(Poplatky vyberané členskými štátmi na náhradu nákladov vzniknutých úradnými kontrolami]. Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

21 Pozri poznámku pod čiarou 19.

22 Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o úradných kontrolách krmív a potravín [KOM (2003) 52 v konečnom znení, s. 43].

63. Navyše súhlasím s tvrdením dánskej vlády, podľa ktorého keby sa mzdy a náklady na administratívny a podporný personál nepovažovali za náklady patriace do kategórie nahraditeľných nákladov, príslušné orgány by pravdepodobne museli zveriť činnosti týkajúce sa organizácie a plánovania úradných kontrol úradným veterinárnym lekárom a úradným veterinárnym asistentom. To by bolo podľa môjho názoru v rozpore s požiadavkou účinnosti kontrol, ktorá myslím vyplýva z viacerých ustanovení nariadenia č. 882/2004, najmä z článku 4 ods. 2 [„Tieto príslušné orgány budú zabezpečovať: a) aby boli úradné kontroly… účinné a primerané“], z článku 7 ods. 1 [„… Vo všeobecnosti bude mať verejnosť prístup k týmto informáciám: a) informácie o kontrolnej činnosti príslušných orgánov a o ich účinnosti…“] a z článku 8 ods. 3 [„Príslušné orgány budú mať zakotvené tieto postupy: a) na overovanie účinnosti úradných kontrol, ktoré vykonávajú…“].

64. Vzhľadom na všetky tieto úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú prejudiciálnu otázku tak, že výraz „personál zúčastnený na úradných kontrolách“ uvedený v bode 1 prílohy VI nariadenia č. 882/2004 a výraz „personál zúčastnený na [vykonávaných] úradných kontrolách“ uvedený v bode 2 tejto prílohy sa má vykladať v tom zmysle, že mzdy a náklady, ktoré možno zohľadniť vo výpočte poplatkov za úradné kontroly, zahŕňajú aj mzdy a náklady na administratívny a podporný personál NVWA alebo KDS.

2. O podmienkach, ktoré musia byť splnené na to, aby sa náklady na administratívny a podporný personál mohli zohľadniť vo výpočte poplatkov

65. Teraz je potrebné odpovedať na druhú prejudiciálnu otázku, ktorou vnútroštátny súd žiada Súdny dvor, aby stanovil podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby sa náklady na administratívny a podporný personál mohli zohľadniť vo výpočte poplatkov uložených bitúnkom.

66. V tejto súvislosti uvádzam, že ak sa členské štáty rozhodnú financovať úradné kontroly prostredníctvom poplatkov, ich diskrečná právomoc pri určovaní nákladov, ktoré možno zohľadniť vo výpočte výšky týchto poplatkov, je upravená nasledujúcim spôsobom.

67. Po prvé článok 27 ods. 1 nariadenia č. 882/2004, na ktorý odkazuje odsek 4 toho istého článku, vyžaduje existenciu *príčinnej súvislosti* medzi uvedenými nákladmi a úradnými kontrolami, keď stanovuje, že členské štáty môžu vyberať poplatky len na pokrytie nákladov „spôsobených“ úradnými kontrolami (ďalej len „kritérium príčinnej súvislosti“).

68. Po druhé pripomínam, že článok 27 ods. 4 úvodná časť a písm. a) nariadenia č. 882/2004, o výklad ktorého vnútroštátny súd žiada Súdny dvor, stanovuje, že uvedené poplatky nemôžu presiahnuť náklady vynaložené príslušnými orgánmi (ďalej len „kritérium maximálnej kompenzácie“).

69. Súdny dvor by preto mal podľa môjho názoru v odpovedi na druhú otázku položenú vnútroštátnym súdom dospieť k záveru, že vo vzťahu ku kategóriám nákladov uvedeným v prílohe VI nariadenia č. 882/2004 sa musia v každom jednotlivom prípade uplatniť kritériá príčinnej súvislosti a maximálnej kompenzácie.

70. V tejto súvislosti mojej pozornosti neuniklo, že Gosschalk vo svojich písomných pripomienkach tvrdila, že Súdny dvor v rozsudku Kødbranchens Fællesråd [23] vymedzil nahraditeľné náklady so *všeobecnou pôsobnosťou*. Konkrétne podľa tohto účastníka konania príslušné orgány môžu preniesť na bitúnky len *priame* náklady, čiže náklady, ktoré možno dať do priamej súvislosti s úradnými kontrolami, s vylúčením *nepriamych* nákladov.

71. Podrobnejšia analýza predmetného rozsudku však podľa môjho názoru vedie k odmietnutiu takéhoto chápania.

23 Rozsudok zo 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

72. Súdnemu dvoru bola v uvedenej veci položená otázka, či sú členské štáty pri stanovení výšky poplatkov na účely úradných kontrol podľa článku 27 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) nariadenia č. 882/2004 v spojení s prílohou VI bodmi 1 a 2 tohto nariadenia oprávnené preniesť na bitúnky náklady súvisiace so mzdami a školením osôb, ktoré absolvujú povinné základné školenie pre úradných veterinárnych asistentov. Súdny dvor dospel vo svojej odpovedi k záveru, že „poplatky môžu byť určené iba na pokrytie nákladov, ktoré členským štátom *skutočne vyplývajú z vykonávania kontrol* v podnikoch potravinárskeho odvetvia“ a v zmysle toho „že nemajú za cieľ preniesť náklady úvodného školenia tohto personálu na podniky predmetného odvetvia“ [24].

73. Podľa môjho názoru Súdny dvor v tomto rozsudku nedefinoval kategórie nákladov, ktoré sú príslušné orgány oprávnené získať späť od bitúnkov, ale obmedzil sa len na konštatovanie, že nie je možné získať späť určitú *osobitnú* kategóriu, a to kategóriu nákladov vyplývajúcich z povinného základného školenia úradných veterinárnych asistentov. Nazdávam sa, že tu ide o riadne uplatnenie kritéria príčinnej súvislosti stanoveného v článku 27 ods. 1 nariadenia č. 882/2004, ktoré má za následok, že z rozsahu nahraditeľných nákladov boli vylúčené tie náklady, ktoré príslušný orgán nutne nevynaložil z dôvodu vykonania akejkoľvek skutočnej úradnej kontroly, keďže v prejednávanej veci osoby zúčastňujúce sa na tomto školení neboli ešte kvalifikované a nemohli tak ani vykonávať úradné kontroly, ani asistovať pri ich vykonávaní.

74. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú prejudiciálnu otázku tak, že náklady, ktoré vznikli v súvislosti s administratívnym a podporným personálom príslušného orgánu, môžu byť zahrnuté do výpočtu poplatkov vyberaných od bitúnkov podľa článku 27 ods. 4 a prílohy VI bodov 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 pod podmienkou, že po prvé skutočne vyplývajú z vykonávania úradných kontrol a po druhé nepresahujú náklady, ktoré takýto orgán skutočne vynaložil vo vzťahu k dotknutým kategóriám nákladov vymenovaným v uvedenej prílohe.

75. Považujem však za potrebné doplniť jedno spresnenie. Som si totiž vedomý toho, že obava vnútroštátneho súdu týkajúca sa vymedzenia nahraditeľných nákladov vyplýva z právnej neistoty vyvolanej skutočnosťou, že uplatnenie kritéria príčinnej súvislosti vedie v praxi k tomu, že NVWA môže bitúnkom účtovať náklady, ktoré len mimoriadne okrajovo súvisia s vykonávaním úradných kontrol, čo vedie k veľkému počtu sporov prejednávaných pred týmto súdom [25], a to z dôvodu *vágnej povahy* kategórií nákladov uvedených v prílohe VI bode 1 a 2 nariadenia č. 882/2004. Som však presvedčený, že túto právnu neistotu treba vo veľkej miere pripísať skutočnosti, že NVWA si nesprávne vykladá pojmu „pridružené náklady“ uvedený v prílohe VI bode 2 nariadenia č. 882/2004.

76. Ako totiž vyplýva z mnou spomenutej štúdie v bode 58 vyššie zadanej na účely prijatia nariadenia 2017/625 [26], ako aj z písomných pripomienok vlády Spojeného kráľovstva a dánskej vlády, mnohé príslušné vnútroštátne orgány chápali pojem „pridružené náklady“ ako *univerzálny* pojem, ktorý im v konečnom dôsledku umožnil preniesť na bitúnky prostredníctvom poplatkov mimoriadne širokú škálu nákladov, čo podľa mňa predovšetkým zbavuje taxatívny zoznam v uvedenej prílohe VI akéhokoľvek potrebného účinku.

77. V každom prípade sa domnievam, že v rámci celkového výkladu prílohy VI bodu 2 nariadenia č. 882/2004 pojem „pridružené náklady“ ani zďaleka neodkazuje na spojitosť so *všetkými* ostatnými kategóriami nákladov uvedenými v prílohe, ale treba ho spájať *výlučne* s kategóriou „cestovných nákladov“.

24 Rozsudok zo 17. marca 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, bod 39) (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

25 Podľa návrhov na začatie prejudiciálneho konania tento súd v súčasnosti prejednáva 400 vecí, ktorých predmetom sú rozhodnutia ministra o sťažnostiach podobných rozhodnutiam dotknutým vo veciach samých.

26 Pozri „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“ [(Poplatky vyberané členskými štátmi na náhradu nákladov vzniknutých úradnými kontrolami]. Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

78. Výklad, ktorý navrhujem Súdnemu dvoru prijať, možno podporiť jedným historickým prvkom. Komisia totiž vo svojom návrhu nariadenia č. 882/2004 poznamenala, že systém financovania úradných kontrol, ktorý bol zavedený rozhodnutím Rady 98/728/ES[27] a bol založený na výbere poplatkov za preskúmanie dokumentácie o špecifických doplnkových látkach a za schvaľovanie niektorých podnikov a sprostredkovateľov, fungoval správne, na rozdiel od toho, k čomu došlo v prípade systému uplatňovaného vo veterinárnom sektore. Komisia predovšetkým pripomenula, že toto rozhodnutie stanovuje vo svojej prílohe B taxatívny zoznam nákladov, ktoré sa majú zohľadniť pri stanovení poplatkov. Tento zoznam, ktorý sa teda zdá byť primárnym zdrojom inšpirácie pri vypracovaní prílohy VI nariadenia č. 882/2004, pritom v tretej zarážke časti s názvom „Administratívne náklady“ rozlišuje kategóriu „cestovné a súvisiace náklady“.

79. Na základe tohto výkladu by sa *de facto* neobmedzená miera voľnej úvahy členských štátov pri určovaní nákladov, ktoré možno preniesť na bitúnky, značne obmedzila v porovnaní so súčasnou praxou príslušných vnútroštátnych orgánov, keďže vo výpočte poplatkov by sa tak mohli zohľadniť len náklady súvisiace s cestovnými výdavkami, ako sú napríklad náklady spojené s rezerváciou cestovných lístkov na železničnú dopravu, hotelových izieb a vozidiel na prenájom. To sa mi zdá byť postačujúce na nápravu situácie právnej neistoty, ktorá, ako som pripomenul vyššie, viedla k predloženiu veľkého počtu sporov vnútroštátnemu súdu.

B. O tretej otázke písm. a) vo veci C-477/18 a tretej otázke vo veci C-478/18

80. Vnútroštátny súd sa týmito otázkami pýta, či sa má článok 27 ods. 4 úvodná časť písm. a) a príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa od bitúnkov vyberal poplatok za štvrťhodiny úradných kontrol, ktoré tieto bitúnky síce nahlásili príslušnému orgánu, ale v skutočnosti neboli odpracované.

81. V tejto súvislosti treba predovšetkým znova pripomenúť, že článok 27 ods. 4 úvodná časť písm. a) stanovuje zásadu, podľa ktorej náklady, ktoré môžu byť zohľadnené vo výpočte poplatkov vyberaných na účely výkonu úradných kontrol, museli byť skutočne vynaložené príslušnými vnútroštátnymi orgánmi. Inak povedané, náklady, ktoré nemajú túto *skutočnú* povahu, nemôžu byť bitúnkom v nijakom prípade účtované.

82. Z toho vyplýva, že súlad medzi účtovaním poplatkov za úradné kontroly bitúnkom a článkom 27 ods. 4 nariadenia č. 882/2004 nie je právnou otázkou, ale závisí v podstate od skutkovej analýzy, a najmä od odpovede na otázku, či príslušný orgán v danom prípade znášal náklady len z toho dôvodu, že bitúnky si u neho vyhradili štvrťhodiny na účely úradných kontrol, aj keď tieto štvrťhodiny neboli v konečnom dôsledku odpracované.

83. V tejto súvislosti sa v písomnej časti konania objavili dva protichodné názory. Kým Gosschalk tvrdí, že bitúnkom nemožno účtovať sumy zodpovedajúce nahláseným, ale neodpracovaným štvrťhodinám úradných kontrol podľa článku 27 ods. 4 nariadenia č. 882/2004, keďže nezodpovedajú nákladom skutočne vynaloženým NVWA, holandská vláda má opačný názor a domnieva sa, že NVWA znáša v prípade nahlásených, aj keď neodpracovaných štvrťhodín rovnaké náklady ako v prípade štvrťhodín, ktoré boli skutočne odpracované.

84. Podľa môjho názoru tieto dve tvrdenia nezohľadňujú prvok, z ktorého môžu prípadne vyplývať náklady na strane príslušných vnútroštátnych orgánov, a to skutočnosť, že personál, ktorý bol pridelený na výkon kontroly na bitúnku, ktorý si vyhradil nadmerný počet štvrťhodín, nemôže byť preložený na iné bitúnky.

27 Rozhodnutie Rady zo 14. decembra 1998 o systéme poplatkov spoločenstva v krmivárskom sektore (Ú. v. ES L 346, 1998, s. 51; Mim. vyd. 03/024, s. 211).

85. Spôsob, akým táto skutková okolnosť určuje odpoveď na otázku, či uvedeným orgánom skutočne vznikli náklady a môžu byť teda vyúčtované dotknutým bitúnkom, možno ilustrovať dvomi typmi situácií, ktoré vláda Spojeného kráľovstva podrobne opísala vo svojich písomných pripomienkach. Ak si bitúnok vyhradí dve hodiny a štyridsaťpäť minút a využije len dve hodiny a tridsať minút, lebo vykonanie úradných kontrol trvalo v skutočnosti kratšie, je zrejmé, že príslušný orgán nebude môcť preložiť svoj personál inam. Preto je odôvodnené, aby náklady spojené s pridelením personálu na dve hodiny a štyridsaťpäť minút boli vyúčtované uvedenému bitúnku, keďže príslušnému orgánu už tieto náklady vznikli. Naopak v prípade, ak bitúnok zrušil rezerváciu poslednej štvrťhodiny, bude potrebné uistiť sa, že príslušnému vnútroštátnemu orgánu už vznikli náklady spojené s touto štvrťhodinou. Na tento účel súhlasím s tvrdením vlády Spojeného kráľovstva, podľa ktorého bude potrebné overiť, či dotknutý bitúnok upovedomil príslušný vnútroštátny orgán *v dostatočnom časovom predstihu*, aby tento orgán mohol preložiť svoje ľudské zdroje inam. Ak to tak bolo, personál mohol byť preložený inam a za uvedenú štvrťhodinu tak nebude možné účtovať nijakú sumu.

86. Som si vedomý toho, že v takomto prípade by pri prostom posudzovaní každého jednotlivého prípadu existovalo riziko vzniku ďalšieho veľkého počtu sporov. Práve z tohto dôvodu, ako aj preto, aby bitúnky mali k dispozícii jednoducho uplatniteľné kritérium, sa podobne ako vláda Spojeného kráľovstva domnievam, že príslušné vnútroštátne orgány by mohli určiť *lehotu na upozornenie*, ktorá by mu umožnila preložiť jeho personál z jedného bitúnku na iný.

87. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu otázku písm. a) vo veci C-477/18 a tretiu otázku vo veci C-478/18 tak, že článok 27 ods. 4 úvodná časť a písm. a) a príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby sa od bitúnkov vyberala suma poplatkov za štvrťhodiny úradných kontrol, ktoré tieto bitúnky síce nahlásili príslušnému vnútroštátnemu orgánu, ale v skutočnosti neboli odpracované, pokiaľ tento orgán nemá možnosť preložiť personál poskytnutý k dispozícii dotknutému bitúnku na iný bitúnok.

C. O tretej otázke písm. b) vo veci C-477/18

88. Vnútroštátny súd sa touto otázkou v podstate pýta, či odpoveď poskytnutá na tretiu otázku písm. a) platí aj v prípade, ak si príslušný orgán dočasne najíma veterinárnych lekárov, ktorí nepoberajú nijakú mzdu za štvrťhodiny, ktoré bitúnok síce nahlásil, ale neboli odpracované, pričom suma účtovaná bitúnku za počet nahlásených, ale neodpracovaných štvrťhodín slúži na pokrytie režijných nákladov príslušného orgánu.

89. Na úvod poznamenávam, že holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach vyvracia samotný predpoklad tejto otázky, keď sa domnieva, že od okamihu naplánovania činnosti veterinárneho lekára NVWA alebo dočasne najatého úradného veterinárneho lekára bude dotknutý veterinárny lekár poberať mzdu bez ohľadu na to, či sa kontrola uskutočnila alebo nie. V každom prípade niet pochybností o tom, že Súdny dvor bude musieť odpovedať na túto otázku tak, ako ju vnútroštátny súd sformuloval, keďže podľa ustálenej judikatúry v rámci prejudiciálneho konania má výlučne vnútroštátny súd právomoc zistiť a posúdiť skutkový stav veci, ktorú prejednáva. [28]

90. Treba teda preskúmať otázku, či je možné účtovať bitúnkom sumu zodpovedajúcu mzdám, ktoré neboli vyplatené dočasne najatým veterinárnym lekárom za nahlásené, ale neodpracované štvrťhodiny, s cieľom pokryť režijné náklady NVWA.

91. Podľa môjho názoru poplatok na takomto základe vyvoláva pochybnosti o jeho súlade s článkom 27 ods. 4 nariadenia č. 882/2004.

28 Pozri rozsudok z 8. júna 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, bod 36 a citovaná judikatúra).

92. Po prvé sa domnievam, že kritérium, podľa ktorého režijné náklady musia odrážať náklady, ktoré NVWA skutočne vznikli, predpokladá, že úspory dosiahnuté vďaka nižšej odmene poberanej dočasne najímanými veterinárnymi lekármi z dôvodu, že nepoberajú nijakú mzdu za štvrťhodiny, ktoré bitúnok síce nahlásil, ale neboli odpracované, zodpovedajú režijným nákladom v *rovnakej* výške, čo sa mi v praxi zdá byť sporné. V každom prípade prináleží vnútroštátnemu súdu, aby overil, či to tak je.

93. Po druhé konštatujem, že zo spisu nevyplýva, že predmetné náklady patria do jednej alebo viacerých kategórií nákladov uvedených v prílohe VI nariadenia č. 882/2004, na ktorú odkazuje článok 27 ods. 4 toho istého nariadenia. „Režijné náklady" ako také totiž nie sú zahrnuté v taxatívnom zozname kategórií nákladov, ktoré možno zohľadniť vo výpočte poplatkov, uvedenom v prílohe VI nariadenia č. 882/2004, keďže ich nemožno považovať za náklady spadajúce pod pojem „pridružené náklady". Bude teda potrebné ubezpečiť sa, že vo výpočte poplatkov uložených bitúnkom sa zohľadňuje iba časť režijných nákladov NVWA, ktoré patria do jednej alebo viacerých uvedených kategórií, čo bude musieť posúdiť vnútroštátny súd.

94. Vzhľadom na tieto úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal vnútroštátnemu súdu tak, že odpoveď poskytnutá na tretiu otázku písm. a) platí aj v prípade, ak si príslušný orgán dočasne najíma veterinárnych lekárov, ktorí nepoberajú nijakú mzdu za štvrťhodiny, ktoré bitúnok síce nahlásil, ale neboli odpracované, a suma účtovaná bitúnku za počet nahlásených, ale neodpracovaných štvrťhodín slúži na pokrytie režijných nákladov príslušného orgánu, pod podmienkou, že tieto režijné náklady patria do jednej alebo viacerých kategórií uvedených v prílohe VI bodoch 2 a 3 nariadenia č. 882/2004 a sú v rovnakej výške ako úspory, ktoré príslušný orgán dosiahol vďaka nižšej odmene poberanej dočasne najímanými veterinárnymi lekármi z dôvodu, že nepoberajú nijakú mzdu za štvrťhodiny, ktoré bitúnok síce nahlásil, ale neboli odpracované. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či ide o tento prípad.

D. O štvrtej otázke vo veci C-477/18

95. Svojou štvrtou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 27 ods. 4 písm. a) a príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa od bitúnkov vyberala za činnosti vykonávané na účely úradných kontrol veterinárnymi lekármi zamestnanými v NVWA a dočasne najímanými veterinárnymi lekármi, ktorí poberajú nižšiu odmenu, rovnaká priemerná sadzba, a teda sa im vyúčtovala vyššia sadzba, ako je odmena vyplácaná dočasne najímaným veterinárnym lekárom.

96. Priznávam, že ani po pozornom prečítaní pripomienok rozvinutých v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nedokážem presne identifikovať otázku týkajúcu sa výkladu, o analýzu ktorej vnútroštátny súd žiada Súdny dvor v tejto prejudiciálnej otázke.

97. Predovšetkým poznamenávam, že podľa holandského práva sa sadzby stanovujú každoročne, a to jednak na základe priemerných nákladov vynaložených zo strany NVWA počas predchádzajúcich troch rokov a jednak s ohľadom na očakávaný vývoj nákladov na nasledujúci rok. Na tomto základe sa bitúnkom účtuje ekvivalentná suma za činnosti, ktoré boli u nich vykonané v rámci úradných kontrol. [29]

29 Ako vo veci C-477/18 tvrdil minister, dôvod prijatia priemernej sadzby spočíva v potrebe zachovania rovnosti zaobchádzania, keďže takáto sadzba sa ukazuje byť užitočná v záujme vyhnutia sa rozdielnemu zaobchádzaniu s bitúnkami podľa toho, či inšpekcie vykonávajú úradní veterinárni lekári alebo dočasne najímaní veterinárni lekári.

98. Za týchto podmienok je jasné, že priemer miezd úradných veterinárnych lekárov a miezd dočasne najímaných veterinárnych lekárov, zakomponovaný v tejto sadzbe, môže byť v prípade niektorých inšpekčných činností v sume prevyšujúcej náklady, ktoré NVWA skutočne znáša. V dôsledku toho sa domnievam, že za otázku položenú Súdnemu dvoru vnútroštátnym súdom možno považovať otázku, či (i) nariadenie č. 882/2004 neukladá NVWA povinnosť vyberať poplatok založený na *skutočných* nákladoch na vykonanie úradných kontrol na každom individuálne posudzovanom bitúnku, alebo či (ii) možnosť, že NVWA dosiahne v konkrétnom roku zisk, nie je nezlučiteľná s nariadením č. 882/2004.

99. Za predpokladu, že vnútroštátny súd žiada o objasnenia týkajúce sa prvého z týchto bodov, ako predpokladá väčšina zainteresovaných strán vo svojich písomných pripomienkach, iba pripomínam, že podľa článku 27 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 882/2004 poplatky „môžu byť pevne stanovené ako jednorazový [paušálny – *neoficiálny preklad*] poplatok na základe nákladov, ktoré znášajú príslušné orgány za dané obdobie“. Podľa môjho názoru však niet pochybností o tom, že *požiadavka* vyberať od bitúnkov poplatky založené na nákladoch, ktoré skutočne vznikli v súvislosti s výkonom úradných kontrol v ich konkrétnych zariadeniach, nie je zlučiteľná s *možnosťou* stanovenou týmto ustanovením.

100. Pre prípad, že by sa otázka položená vnútroštátnym súdom týkala druhého z týchto bodov, pripomínam, že článok 27 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 882/2004 priznáva príslušným orgánom možnosť účtovať bitúnkom náklady, ktoré môžu byť v závislosti od daného roka vyššie alebo nižšie ako náklady skutočne vynaložené týmito orgánmi. Vzhľadom na to skutočnosť, na ktorú sa Gosschalk sťažuje vo svojich písomných pripomienkach [30], a to že príslušné orgány dosahujú v konkrétnom roku zisk, ani zďaleka nie je nezlučiteľná s nariadením č. 882/2004, ale je len inherentným dôsledkom možnosti, ktorú majú, pričom za predpokladu, že ostatné zložky sadzby zostanú nezmenené, nevyhnutne znamená, že dôjde k zníženiu poplatkov vyberaných od bitúnkov v budúcom roku.

101. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na štvrtú otázku tak, že článok 27 ods. 4 písm. a) a príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby sa od bitúnkov vyberala za činnosti vykonávané na účely úradných kontrol veterinárnymi lekármi zamestnanými v NVWA a dočasne najímanými veterinárnymi lekármi, ktorí poberajú nižšiu odmenu, rovnaká priemerná sadzba, a teda sa im vyúčtovala vyššia suma, ako je odmena vyplácaná dočasne najímaným veterinárnym lekárom, keďže z článku 27 ods. 4 písm. b) uvedeného nariadenia vyplýva, že príslušné orgány sú oprávnené stanoviť poplatky v paušálnej sadzbe.

E. O piatej a šiestej otázke vo veci C-477/18

102. Svojou piatou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 26 a článok 27 ods. 4 úvodná časť a písm. a), ako aj príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 vykladať v tom zmysle, že poplatky vyberané v súvislosti s úradnými kontrolami vykonávanými na bitúnkoch môžu slúžiť na tvorbu rezervy v súkromnej spoločnosti, od ktorej si príslušný orgán najíma úradných veterinárnych asistentov, pričom v prípade krízy by sa táto rezerva mohla použiť na výplatu miezd a úhradu nákladov na školenie personálu, ktorý bude po skončení krízy vykonávať úradné kontroly alebo ktorý umožní ich vykonávanie. V prípade kladnej odpovede sa vnútroštátny súd svojou šiestou otázkou v podstate pýta, do akej výšky možno takúto rezervu tvoriť a aké dlhé môže byť obdobie, ktoré má pokrývať.

30 Gosschalk totiž bez akéhokoľvek bližšieho spresnenia uvádza, že NVWA takto dosahuje zisk vo výške 8 500 000 eur.

103. Na úvod treba pripomenúť, že dotknutá rezerva sa tvorí v KDS na účely zabezpečenia toho, aby v prípade nepredvídaných okolností – akou je hromadná nákaza zvierat odôvodňujúca dlhodobé pozastavenie vykonávania porážky zvierat – bolo možné naďalej vyplácať mzdy a hradiť náklady na školenie úradných veterinárnych asistentov [31] bez nutnosti prepúšťať zamestnancov.

104. Domnievam sa, že názor, podľa ktorého je tvorba uvedenej rezervy v KDS v súlade s nariadením č. 882/2004, sa zakladá na výklade článku 4 ods. 2 písm. c) v spojení s článkom 26 tohto nariadenia.

105. Pokiaľ ide o obsah týchto ustanovení, článok 4 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 882/2004 stanovuje, že príslušné orgány sú povinné disponovať dostatkom náležite kvalifikovaného a skúseného personálu, aby efektívne a správne vykonával úradné kontroly a plnil kontrolné povinnosti, zatiaľ čo článok 26 stanovuje – to treba pripomenúť – že úlohou členských štátov je zabezpečiť, aby boli na tento účel k dispozícii primerané prostriedky.

106. V rozsahu, v akom je cieľom dotknutej rezervy mobilizovať prostriedky potrebné na zabezpečenie disponibility uvedeného personálu, aby kontroly mohli opäť pokračovať ihneď po skončení krízovej situácie, možno tvrdiť, že nariadenie č. 882/2004 nebráni jej tvorbe.

107. Takýto záver by však bol podľa môjho názoru nesprávny.

108. Nesnažím sa tvrdiť, že členské štáty nemôžu zamýšľať financovanie takejto rezervy v rámci nariadenia č. 882/2004. Naopak, vôbec nepochybujem o tom, že môžu. Domnievam sa však, že členské nie sú oprávnené robiť to *prostredníctvom poplatkov*.

109. Ako som už totiž pripomenul viackrát v týchto návrhoch, na rozdiel od financovania zabezpečeného všeobecným zdanením financovanie prostredníctvom poplatkov (alebo sadzieb) podlieha podmienkam stanoveným v článku 27 ods. 1 a ods. 4 úvodnej časti a písm. a) nariadenia č. 882/2004. V prejednávanej veci sa však tieto podmienky nemôžu považovať za splnené, a to z nasledujúcich dôvodov.

110. Po prvé nákladmi, ktoré možno zohľadniť vo výpočte poplatkov, musia byť podľa článku 27 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) nariadenia č. 882/2004 náklady, ktoré znášali „príslušné orgány“. V prejednávanej veci by náklady súvisiace so mzdami a nákladmi na úradných veterinárnych asistentov zamestnaných v KDS znášal počas prípadného krízového obdobia tento súkromný podnik a nie príslušný orgán, teda NVWA. [32]

111. Po druhé a na základe toho istého ustanovenia tieto náklady musia byť *skutočne* znášané príslušným orgánom. V prejednávanej veci som presvedčený, že *budúca a hypotetická* povaha udalosti, na ktorú sú tieto náklady viazané, teda výskyt hromadnej nákazy zvierat, nedovoľuje domnievať sa, že ide o takýto prípad.

112. Po tretie vzhľadom na to, že považujem skutočnú povahu nákladov znášaných príslušným orgánom za nevyhnutnú podmienku existencie príčinnej súvislosti medzi nákladmi a úradnými kontrolami, ako vyplýva z požiadavky z článku 27 ods. 1 nariadenia č. 882/2004, budúca a hypotetická povaha výskytu hromadnej nákazy zvierat podľa mňa vylučuje aj existenciu tejto príčinnej súvislosti.

31 Ako uznáva holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach, problém nevzniká v prípade úradných veterinárnych lekárov, ktorí sú za takýchto okolností zodpovední za odstránenie zvierat postihnutých nákazou.

32 V tejto súvislosti pripomínam, že pojem „príslušný orgán“ je definovaný v článku 2 druhom odseku písm. d) nariadenia č. 882/2004 ako „ústredný orgán členského štátu, príslušný v oblasti organizovania úradných kontrol, alebo akýkoľvek iný orgán, ktorému sa táto príslušnosť zverila…“.

113. S ohľadom na uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na piatu prejudiciálnu otázku tak, že článok 26 a článok 27 ods. 4 úvodná časť a písm. a), ako aj príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 sa majú vykladať v tom zmysle, že poplatky vyberané v súvislosti s úradnými kontrolami vykonávanými na bitúnkoch nemôžu slúžiť na tvorbu rezervy v súkromnej spoločnosti, od ktorej si príslušný orgán najíma úradných veterinárnych asistentov, pričom v prípade hromadnej nákazy zvierat by sa táto rezerva mohla použiť na výplatu miezd a úhradu nákladov na školenie personálu, ktorý bude v prípade hromadnej nákazy zvierat vykonávať po skončení krízy úradné kontroly alebo ktorý umožní ich vykonávanie.

114. Vzhľadom na odpoveď, ktorú navrhujem Súdnemu dvoru poskytnúť na túto otázku, nie je potrebné zaoberať sa šiestou otázkou.

IV. Návrh

115. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti, Holandsko), takto:

1. Výraz „personál zúčastnený na úradných kontrolách“ uvedený v bode 1 prílohy VI nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá a výraz „personál zúčastnený na [vykonávaných] úradných kontrolách“ uvedený v bode 2 tejto prílohy sa má vykladať v tom zmysle, že mzdy a náklady, ktoré možno zohľadniť vo výpočte poplatkov za úradné kontroly, zahŕňajú aj mzdy a náklady na administratívny a podporný personál Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Holandský úrad pre bezpečnosť potravín a spotrebiteľských výrobkov) alebo súkromnej spoločnosti Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Inšpektorát kvality v oblasti živočíšnej výroby).

2. Náklady, ktoré vznikli v súvislosti s administratívnym a podporným personálom príslušného orgánu, môžu byť zahrnuté do výpočtu poplatkov vyberaných od bitúnkov podľa článku 27 ods. 4 a prílohy VI bodov 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 pod podmienkou, že po prvé skutočne vyplývajú z vykonávania úradných kontrol a po druhé nepresahujú náklady, ktoré takýto orgán skutočne vynaložil vo vzťahu k dotknutým kategóriám nákladov vymenovaným v uvedenej prílohe.

3. Článok 27 ods. 4 úvodná časť a písm. a) a príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 sa majú vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby sa bitúnkom účtovala suma poplatkov za štvrťhodiny úradných kontrol, ktoré tieto bitúnky síce nahlásili príslušnému vnútroštátnemu orgánu, ale v skutočnosti neboli odpracované, pokiaľ tento orgán nemôže preložiť personál poskytnutý k dispozícii dotknutému bitúnku na iný bitúnok.

4. Predchádzajúca odpoveď platí aj v prípade, ak si príslušný orgán dočasne najíma veterinárnych lekárov, ktorí nepoberajú nijakú mzdu za štvrťhodiny, ktoré bitúnok síce nahlásil, ale neboli odpracované, a suma účtovaná bitúnku za počet nahlásených, ale neodpracovaných štvrťhodín slúži na pokrytie režijných nákladov príslušného orgánu, pod podmienkou, že tieto režijné náklady patria do jednej alebo viacerých kategórií uvedených v prílohe VI bodoch 2 a 3 nariadenia č. 882/2004 a predmetné náklady sú v rovnakej výške ako úspory, ktoré príslušný orgán dosiahol vďaka nižšej odmene poberanej dočasne najímanými veterinárnymi lekármi z dôvodu, že nepoberajú nijakú mzdu za štvrťhodiny, ktoré bitúnok síce nahlásil, ale neboli odpracované. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či v konaní vo veci samej ide o tento prípad.

5. Článok 27 ods. 4 písm. a) a príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 sa majú vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby sa od bitúnkov vyberala za činnosti vykonávané na účely úradných kontrol veterinárnymi lekármi zamestnanými na Holandskom úrade pre bezpečnosť potravín

a spotrebiteľských výrobkov a dočasne najímanými veterinárnymi lekármi, ktorí poberajú nižšiu odmenu, rovnaká priemerná sadzba, a teda sa im vyúčtovala vyššia suma, ako je odmena vyplácaná dočasne najímaným veterinárnym lekárom, keďže z článku 27 ods. 4 písm. b) uvedeného nariadenia vyplýva, že príslušné orgány sú oprávnené stanoviť poplatky v paušálnej sadzbe.

6. Článok 26 a článok 27 ods. 4 úvodná časť a písm. a), ako aj príloha VI body 1 a 2 nariadenia č. 882/2004 sa majú vykladať v tom zmysle, že poplatky vyberané v súvislosti s úradnými kontrolami vykonávanými na bitúnkoch nemôžu slúžiť na tvorbu rezervy v súkromnej spoločnosti, od ktorej si príslušný orgán najíma úradných veterinárnych asistentov, pričom v prípade krízovej situácie by sa táto rezerva mohla použiť na výplatu miezd a úhradu nákladov na školenie personálu, ktorý bude v prípade hromadnej nákazy zvierat vykonávať po skončení krízy úradné kontroly alebo ktorý umožní ich vykonávanie.