CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMÄE
prezentate la 18 septembrie 2019[1]

Cauzele conexate C-477/18 și C-478/18

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

[cerere de decizie preliminară formulată de College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Regulamentul nr. 882/2004 – Controale oficiale privind hrana pentru animale și produsele alimentare – Finanțare – Onorarii care pot fi percepute de statele membre pentru acoperirea costurilor ocazionate de controale oficiale – Anexa VI – Noțiunea de «personal care participă la controalele oficiale» – Noțiunea de «costuri aferente» – Articolul 27 – Costuri ocazionate de controalele oficiale – Costuri suportate de autoritățile competente – Sferturi de oră rezervate, dar nelucrate – Bareme medii – Rezervă constituită în cadrul unei societăți private care poate fi alocată plății cheltuielilor cu formarea personalului care efectuează în mod efectiv controalele în caz de epizootie”

1. Prin cererile de decizie preliminară care fac obiectul prezentelor concluzii, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică, Țările de Jos) solicită Curții să se pronunțe în special cu privire la interpretarea articolului 27 alineatele (1) și (4) și a punctelor 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul (CE) nr. 882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și de bunăstare a animalelor[2].

2. În linii generale, Curții i se solicită să se pronunțe cu privire la condițiile și la limitele pe care Regulamentul nr. 882/2004 le prevede pentru facultatea autorităților naționale competente să efectueze controalele veterinare oficiale de a impune abatoarelor în care sunt efectuate aceste controale onorarii menite să acopere costurile suportate pentru realizarea acestora.

1 Limba originală: franceza.

2 JO 2004, L 165, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 58, p. 216.

3. În acest context, Curtea va trebui să stabilească în special dacă autoritățile naționale competente au dreptul să transfere asupra abatoarelor costul salariilor și al cheltuielilor cu personalul, altul decât cel care realizează în concret controalele oficiale, intervalele de control determinate în prealabil de abator și notificate autorității competente, dar care nu au fost lucrate, precum și constituirea unei rezerve la o societate privată care furnizează autorității competente personal auxiliar oficial în vederea controalelor menționate.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul nr. 882/2004

4. Considerentele (11)-(14) și 32 ale Regulamentului nr. 882/2004 prevăd:

„(11) Autoritățile competente pentru efectuarea de controale oficiale ar trebui să îndeplinească o serie de criterii operaționale care să asigure imparțialitatea și eficacitatea acestora. Acestea ar trebui să dispună de un personal suficient ca număr, cu calificări și experiență corespunzătoare și să dețină instalații și echipamente adecvate pentru îndeplinirea în mod corespunzător a îndatoririlor ce le revin.

(12) Controalele oficiale ar trebui efectuate prin tehnici corespunzătoare, concepute în acest scop, inclusiv controale de rutină și controale cu un caracter mai intensiv, cum ar fi inspecții, verificări, audituri, prelevări de probe și controale de eșantioane. Aplicarea corectă a acestor tehnici necesită formarea corespunzătoare a personalului care efectuează controale oficiale. Această formare este de asemenea necesară în vederea garantării faptului că autoritățile competente iau decizii într-o manieră uniformă, în special cu privire la punerea în aplicare a principiilor HACCP (analiza riscurilor și punctele de control critice).

(13) Frecvența controalelor oficiale ar trebui să fie regulată și proporțională cu riscul […]

(14) Controalele oficiale ar trebui să aibă loc pe baza unor proceduri documentate care să asigure uniformitatea efectuării acestor controale și calitatea ridicată constantă a acestora.

[…]

(32) Pentru organizarea controalelor oficiale ar trebui să existe resurse financiare corespunzătoare. În consecință, autoritățile competente ale statelor membre ar trebui să poată să perceapă onorarii sau taxe care să acopere costurile pe care le presupun controalele oficiale. Astfel, autoritățile competente ale statelor membre vor avea libertatea de a stabili onorarii și taxe sub formă de sume forfetare pe baza acestor costuri și luând în considerare situația specifică fiecărei unități. În cazul în care taxele se percep operatorilor, ar trebui să se aplice principii comune. Prin urmare, ar trebui adoptate criteriile pentru stabilirea nivelului taxelor de inspecție. […]”

5. Articolul 2 punctul 1 din acest regulament definește „controlul oficial” drept „orice formă de control efectuat de autoritatea competentă sau de Comunitate în vederea verificării conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare, precum și dispozițiile privind sănătatea animală și bunăstarea animalelor”.

6. Articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat, intitulat „Obligații generale cu privire la organizarea de controale oficiale”, prevede, printre altele:

„Statele membre se asigură că efectuarea controalelor oficiale are loc cu regularitate, în funcție de riscuri și cu frecvența corespunzătoare, astfel încât să atingă obiectivele prezentului regulament […]”

7. Articolul 4 din același regulament, intitulat „Desemnarea autorităților competente și criteriile operaționale”, prevede la alineatul (2):

„Autoritățile competente asigură:

[…]

(c) faptul că dispun sau au acces la laboratoare pentru teste cu o capacitate adecvată și cu un număr suficient de personal cu calificările și experiența corespunzătoare care să permită realizarea eficace și efectivă a controalelor oficiale și a îndatoririlor oficiale;

(d) faptul că dispun de instalații și echipamente corespunzătoare și întreținute într-un mod adecvat care să asigure efectuarea de către personal a controalelor oficiale și a îndatoririlor oficiale în mod efectiv și eficace;

[…]”

8. Articolul 6 din Regulamentul nr. 882/2004, referitor la „Personalul care efectuează controale oficiale”, prevede:

„Autoritatea competentă se asigură că toți membrii personalului care efectuează controale oficiale:

(a) primesc, pentru domeniul lor de competență, formarea adecvată care să le permită să-și îndeplinească atribuțiile cu competență și să efectueze controale oficiale într-un mod coerent. Această formare include, după caz, domeniile menționate la anexa II, capitolul I;

(b) sunt informați permanent cu privire la domeniul lor de competență și beneficiază periodic de formarea suplimentară necesară și

(c) dispun de aptitudini pentru cooperare multidisciplinară.”

9. Titlul II din acest regulament, care prevede normele referitoare la „Controale[le] oficiale efectuate de către statele membre”, cuprinde, printre altele, capitolul VI privind „Finanțarea controalelor oficiale”, care este compus din articolele 26-29.

10. Potrivit articolului 26 din acest regulament, intitulat „Principiu general”:

„Statele membre se asigură de disponibilitatea resurselor financiare adecvate pentru a furniza personalul necesar și alte resurse necesare pentru controalele oficiale prin orice mijloace pe care le consideră corespunzătoare, inclusiv prin impozitare sau prin stabilirea de onorarii sau taxe.”

11. Articolul 27 din regulamentul menționat, intitulat „Onorarii sau taxe”, prevede:

„(1) Statele membre pot percepe onorarii sau taxe care să acopere costurile pe care le presupun controalele oficiale.

[…]

(4) Onorariile percepute în scopul controalelor oficiale în conformitate cu alineatul (1) sau (2):

(a) nu depășesc costurile suportate de autoritățile competente responsabile cu privire la elementele enumerate la anexa VI și

(b) pot fi stabilite ca sume fixe pe baza costurilor suportate de autoritățile competente pe o perioadă dată sau, după caz, la sumele stabilite în anexa IV secțiunea B sau în anexa V secțiunea B.

[…]

(10) Fără a se aduce atingere costurilor care rezultă din cheltuielile prevăzute la articolul 28, statele membre nu colectează nici un alt onorariu în afara celor menționate de prezentul articol pentru punerea în aplicare a prezentului regulament.

[…]"

12. La rubrica „Criterii care se iau în considerare la calcularea onorariilor", anexa VI la același regulament menționează:

„(1) Salariile personalului care participă la controalele oficiale;

(2) Cheltuielile personalului care participă la controalele oficiale, inclusiv costurile pentru instalații, instrumente, echipament, formare, călătorie și alte costuri aferente;

(3) Costurile analizei de laborator și pentru prelevarea de probe".

2. Regulamentul (CE) nr. 854/2004

13. Articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 854/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a normelor specifice de organizare a controalelor oficiale privind produsele de origine animală destinate consumului uman [3], intitulat „Definiții", prevede:

„În sensul prezentului regulament, se înțelege prin:

[…]

(c) «autoritate competentă»: autoritatea centrală a unui stat membru competentă pentru efectuarea unor controale veterinare sau orice altă autoritate căreia i-a fost delegată această competență;

[…]

(f) «medic veterinar oficial»: un medic veterinar autorizat, în temeiul prezentului regulament, să acționeze în această calitate și numit de către autoritatea competentă;

[…]

(h) «personal auxiliar oficial»: personal auxiliar autorizat, în temeiul prezentului regulament, să acționeze în această calitate, numit de autoritatea competentă și care lucrează sub autoritatea și responsabilitatea unui medic veterinar oficial;

[…]"

3 JO 2004, L 139, p. 206, Ediție specială, 03/vol. 56, p. 132.

B. Dreptul neerlandez

14. Decretul nr. 2164 al Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrul agriculturii, naturii și calității alimentelor, denumit în continuare „ministrul”) din 4 mai 2009 (denumit în continuare „Decretul NVWA privind baremele”) stabilește remunerațiile pentru activitatea desfășurată de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoritatea neerlandeză pentru siguranță alimentară și a produselor, denumită în continuare „NVWA”) și de Algemene Inspectie (Serviciul inspecției generale). Versiunea acestui regulament aplicabilă în cauzele principale este cea care a fost în vigoare de la 3 aprilie 2013 până la 28 februarie 2014.

II. Situația de fapt aflată la originea litigiilor, procedurile principale și întrebările preliminare

A. Cauza C-477/18

15. Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (denumită în continuare „Gosschalk”) exploatează un abator în care prelucrează și comercializează carne de porc. În acest calitate, ea a făcut obiectul unor controale oficiale menite să asigure respectarea de către aceasta a reglementării privind hrana pentru animale și produsele alimentare, precum și dispozițiile privind sănătatea animală și bunăstarea animalelor, astfel cum sunt reglementate de Regulamentul nr. 882/2004 și de Decretul NVWA privind baremele.

16. Aceste controale sunt realizate în special cu ocazia inspecțiilor *ante mortem* și *post mortem*, pe de o parte, de medici veterinari și de personalul auxiliar oficial care lucrează la NVWA, care este autoritatea competentă desemnată, iar pe de altă parte de personalul auxiliar oficial interimar al societății private Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Inspecția de calitate din sectorul zootehnic, denumită în continuare „KDS”).

17. Pentru a acoperi costurile implicate de aceste lucrări de inspecție, ministrul percepe onorarii de la abatoare în temeiul articolului 27 alineatul (4) prima teză, al articolului 27 alineatul (4) litera (a) și al punctelor 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004, precum și al Decretului NVWA privind baremele.

18. Procesul de repartizare a numărului de medici veterinari oficiali și a personalului auxiliar oficial la lucrările de inspecție și modul în care sunt încasate aceste onorarii poate fi rezumat după cum urmează. Abatorul depune la NVWA o cerere în care precizează lucrările de inspecție care urmează să fie efectuate, numărul de medici veterinari oficiali și personalul auxiliar oficial necesar, precum și timpul necesar pentru efectuarea acestor lucrări, exprimat în sferturi de oră.

19. După realizarea lucrărilor de inspecție, ministrul facturează abatorului sumele datorate pe acest temei. Pentru fiecare medic veterinar oficial și membru al personalului auxiliar oficial care a efectuat lucrări de inspecție, abatorul trebuie să plătească un pachet de bază și o sumă pentru fiecare sfert de oră dedicat lucrărilor respective. Atunci când lucrările de inspecție durează mai mult decât era prevăzut, abatorul trebuie să plătească o sumă suplimentară pentru fiecare sfert de oră suplimentar. În schimb, în cazul în care lucrările de inspecție durează mai puțin decât era prevăzut, abatorul are, cu toate acestea, obligația să plătească suma corespunzătoare sferturilor de oră solicitate, dar nelucrate.

20. În cauza principală, Gosschalk a primit diverse facturi prin care îi erau puse în sarcină onorarii menite să acopere lucrări de inspecție realizate la sediile sale de NVWA și KDS între anii 2013 și 2016. Considerând că modalitățile de percepere a acestor onorarii erau contrare Hotărârii Kødbranchens Fællesråd[4], Gosschalk a înaintat reclamații ministrului și, după respingerea acestora din urmă, a sesizat College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică).

21. Instanța de trimitere se consideră în măsură să anuleze deciziile menționate, în special din cauza unei motivări insuficiente.

22. Cu toate acestea, în măsura în care, pe de o parte, ministrul este chemat să deducă consecințele anulării deciziilor sale, și pe de altă parte, peste 400 de contestații sunt pendinte în fața acesteia, instanța de trimitere consideră că pentru soluționarea judicioasă și eficace a acestor litigii este necesară sesizarea Curții cu anumite întrebări preliminare, cu atât mai mult cu cât părțile nu sunt de acord cu privire la interpretarea articolului 27 alineatul (4) teza introductivă, a articolului 27 alineatul (4) litera (a) și a punctelor 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul 882/2004.

23. Această divergență se referă, în primul rând, la delimitarea noțiunii de „personal care participă la controalele oficiale”. Instanța de trimitere observă mai întâi că Regulamentul nr. 882/2004 nu identifică limitele acestei noțiuni, care figurează la punctele 1 și 2 din anexa VI la acesta. Contrar celor susținute de Gosschalk, aceasta apreciază că din Hotărârea Kødbranchens Fællesråd[5] nu se poate deduce că numai medicii veterinari oficiali și personalul auxiliar oficial care realizează în mod efectiv controlul se încadrează în sfera acestei noțiuni. Totuși, aceasta pune sub semnul întrebării și interpretarea mai amplă a ministrului, potrivit căreia personalul administrativ și personalul auxiliar pot fi de asemenea clasificate în cadrul personalului menționat în anexa VI, astfel încât salariile și cheltuielile cu acest personal pot fi puse în sarcina abatoarelor.

24. În al doilea rând, părțile din cauzele principale nu sunt de acord nici cu privire la tratamentul care trebuie rezervat sferturilor de oră solicitate de abatoare, dar care nu au fost lucrate. În timp ce Gosschalk consideră că cheltuielile aferente nu ar trebui suportate de abatoare întrucât nu au fost efectuate în mod efectiv, ministrul obiectează afirmând că abatorul este responsabil pentru exactitatea numărului de sferturi de oră declarate necesare pentru lucrările de inspecție și că planificarea agenților NVWA este rigidă.

25. În al treilea rând, dezacordul dintre părțile din cauzele principale vizează interpretarea baremelor tarifare pentru medicii veterinari interimari. În această privință, Gosschalk observă că NVWA recurge la medicii veterinari oficiali puși la dispoziție de agențiile de ocupare temporară a forței de muncă pentru a efectua lucrări de inspecție și le plătește indemnizații net inferioare celor facturate abatoarelor, această practică permițându-i să realizeze un profit de aproape 8 500 000 de euro. În plus, în cazul în care sferturile de oră lucrate sunt mai puține decât sferturile de oră solicitate, personalul auxiliar oficial interimar al KDS sau agenții temporari sunt plătiți doar la numărul de sferturi de oră lucrate în mod efectiv, chiar dacă abatorului îi este facturată și suma corespunzătoare sferturilor de oră solicitate dar nelucrate. Ministrul afirmă că această practică este justificată de cerința de a menține egalitatea baremelor pentru toate părțile. Pe de altă parte, potrivit ministrului, excedentul generat este utilizat pentru a acoperi costurile generale ale NVWA.

26. În al patrulea rând, Gosschalk arată că baremele includ un element utilizat pentru constituirea unei rezerve la KDS pentru a face față costurilor eventuale care trebuie suportate în caz de calamitate. În aceste condiții, rezerva nu ar avea o legătură directă cu activitatea de inspecție realizată în mod efectiv, astfel încât costurile suportate în acest scop nu ar putea fi considerate legate de personalul

4 Hotărârea din 17 martie 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

5 Hotărârea din 17 martie 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

responsabil în mod efectiv cu efectuarea lucrărilor de inspecție. Potrivit ministrului, motivul care stă la baza rezervei este garantarea faptului că, în cazul unor împrejurări neprevăzute, cum ar fi o epizootie care justifică suspendarea sacrificării animalelor pe o perioadă îndelungată, salariile și cheltuielile cu personalul, precum și cheltuielile de formare vor putea continua să fie plătite fără a fi necesar să fie concediat din personalul, astfel încât inspecțiile să se poată relua imediat după încheierea unei astfel de crize. În consecință, rezerva ar permite mobilizarea sumelor necesare pentru acoperirea costurilor efectuate în mod efectiv în scopul efectuării controalelor oficiale [6].

27. Pe de altă parte, instanța de trimitere amintește că într-o decizie adoptată la 14 octombrie 2010 a declarat deja această rezervă conformă cu articolul 27 din Regulamentul nr. 882/2004. Ea ridică însă problema criteriilor pentru a determina până la concurența cărei sume se constituie rezerva, precum și impactul care ar trebui recunoscut împrejurării că această rezervă este constituită la o societate privată (KDS), la care NVWA recurge pentru a beneficia de personal auxiliar oficial, știut fiind că pierderea din venituri trebuie să facă, în sine, parte din riscul normal al unei întreprinderi. Toate aceste elemente determină instanța națională să se îndoiască de relevanța deciziei sale din 14 octombrie 2010.

28. În acest context, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Expresia «[salariile] personalului care participă la controalele oficiale» de la punctul 1 din anexa VI la [Regulamentul nr. 882/2004] și expresia «[cheltuielile cu] personalul[…] care participă la controalele oficiale» de la punctul 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretate în sensul că costurile (cu salariile) care pot fi luate în considerare la calcularea onorariilor pentru controalele oficiale sunt numai cheltuieli (cu salariile) pentru medicii veterinari oficiali și pentru personalul auxiliar oficial, care efectuează controalele oficiale, sau se consideră că acestea pot include și cheltuielile (cu salariile) pentru restul personalului [NVWA] sau al [KDS]?

2) În cazul în care la prima întrebare se va răspunde că expresia «[salariile] personalului care participă la controalele oficiale» de la punctul 1 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 și expresia «[cheltuielile cu] personalul[…] care participă la controalele oficiale» de la punctul 2 din anexa VI la regulament se pot referi și la costurile (cu salariile) pentru restul personalului NVWA sau KDS, în ce împrejurări și în ce limite costurile cu acest tip de personal sunt atât de strâns legate de controalele oficiale încât onorariile pentru acoperirea acestor costuri (cu salariile) pot fi percepute în temeiul articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul nr. 882/2004 și al punctelor 1 și 2 din anexa VI la regulament?

3) a) Reglementarea prevăzută la articolul 27 alineatul (4) teza introductivă, la articolul 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004 și la punctele 1 și 2 din anexa VI la regulament trebuie interpretată în sensul că articolul 27 alineatul (4) teza introductivă, articolul 27 alineatul (4) litera (a) și punctele 1 și 2 din anexa VI se opun facturării unor onorarii pentru controalele oficiale pe care abatoarele le-au notificat autorității competente, dar care nu se referă efectiv la unități de sferturi de oră consumate în contextul controalelor oficiale?

3) b) Răspunsul la a treia întrebare litera a) este valabil și atunci când medici veterinari oficiali preluați de autoritatea competentă în regim de leasing de personal nu primesc nicio remunerație pentru sferturile de oră notificate de abator autorității competente, dar

6 Din ordonanța de trimitere reiese că această rezervă se ridică la jumătate din cifra de afaceri medie a KDS din ultimii doi ani, la care s-ar adăuga o sumă de 500 000 de euro.

neconsumate efectiv cu activități desfășurate în cadrul controalelor oficiale, iar suma facturată abatorului pentru sferturile de oră notificate, dar neconsumate servește acoperirii costurilor administrative generale ale autorității competente?

4) Reglementarea prevăzută la articolul 27 alineatul (4) teza introductivă, la articolul 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004 și la punctele 1 și 2 din anexa VI la regulament trebuie interpretată în sensul că articolul 27 alineatul (4) din regulament se opune facturării către abatoare a unui onorariu mediu pentru activitățile realizate în scopul controalelor oficiale, de medici veterinari angajați la NVWA și de medici veterinari preluați în regim de leasing de personal (care primesc o remunerație mai mică), atunci când onorariul facturat este mai mare decât cel plătit medicilor veterinari preluați în regim de leasing de personal?

5) Reglementarea prevăzută la articolul 26 și la articolul 27 alineatul (4) teza introductivă și la articolul 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004, precum și la punctele 1 și 2 din anexa VI la regulament trebuie interpretată în sensul că, la calcularea onorariilor pentru controale oficiale, se vor lua în considerare costuri care servesc constituirii unei rezerve la o societate cu răspundere limitată (KDS), de la care autoritatea competentă preia personal auxiliar oficial, în regim de leasing de personal, în timp ce, într-o situație de criză, rezerva poate fi utilizată pentru plata salariilor și a costurilor cu formarea profesională ale personalului care participă efectiv la controalele oficiale, precum și ale personalului care facilitează efectuarea controalelor oficiale?

6) În cazul unui răspuns afirmativ la a cincea întrebare, până la concurența cărei sume se permite constituirea unei asemenea rezerve și care este perioada care poate fi acoperită de aceasta?”

B. Cauza C-478/18

29. Prin facturi emise între luna octombrie a anului 2016 și luna februarie a anului 2017, ministrul a solicitat celor patru reclamante din litigiul principal, respectiv Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, VION BV și Vitelco BV (denumite în continuare „reclamantele din litigiul principal”), o sumă cuprinsă între 15 422,35 și 49 628,22 euro, menită să acopere costurile legate de lucrările de inspecție care au avut loc la sediile acestora.

30. După respingerea reclamațiilor îndreptate împotriva facturilor care le-au fost trimise, reclamantele din litigiul principal au sesizat College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică).

31. Instanța de trimitere arată mai întâi că intenționează să anuleze deciziile atacate pentru motive care, în opinia acesteia, nu ridică dificultăți de interpretare a dreptului Uniunii. Totuși, aceasta consideră, pentru aceleași motive cu cele dezvoltate în ordonanța de trimitere în cauza C-477/18[7], că este oportună sesizarea Curții cu privire la alte aspecte ale litigiului care, la rândul lor, ridică îndoieli rezonabile cu privire la interpretarea articolului 27 alineatul (4) teza introductivă, a articolului 27 alineatul (4) litera (a) și a punctelor 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004.

32. Considerând că din Hotărârea Kødbranchens Fællesråd[8] reiese că pot fi luate în considerare numai salariile și cheltuielile persoanelor care realizează în mod efectiv controale, reclamantele din litigiul principal susțin că anumite costuri, precum posturile locale, cheltuieli materiale generale, costuri de amortizare, cheltuieli de birou și o serie de alte costuri nu pot fi considerate costuri în sensul punctelor 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul 882/2004. Reclamantele remarcă în principal că nu

7 A se vedea punctul 22 din prezentele concluzii.

8 Hotărârea din 17 martie 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

reiese în mod clar la ce se referă postul „lucrări de inspecție”. În această privință, ministrul răspunde că calculul tarifului orar luat în considerare în acest post include costuri tehnice de administrare și de planificare care trebuie calificate drept „salarii și alte cheltuieli ale personalului însărcinat cu controlul”, în măsura în care lucrările de inspecție nu pot avea loc în absența acestora.

33. În plus, reclamantele din litigiul principal sugerează să se adreseze Curții o cerere de decizie preliminară în scopul de a verifica dacă alte costuri aferente anumitor posturi, precum serviciul de implementare a tehnologiei informației și a comunicațiilor, costuri specifice (haine de lucru), cheltuieli de deplasare de la domiciliu la locul de muncă, costuri de subcontractare și alte costuri cu personalul pot fi considerate ca fiind suportate de persoane implicate efectiv în efectuarea controalelor oficiale.

34. În acest context, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Expresia «[salariile] personalului care participă la controalele oficiale» de la punctul 1 din anexa VI la [Regulamentul nr. 882/2004] și expresia «[cheltuielile cu] personalul[…] care participă la controalele oficiale» de la punctul 2 din anexa VI la regulament trebuie interpretate în sensul că costurile (cu salariile) care pot fi luate în considerare la calcularea onorariilor pentru controalele oficiale sunt numai cheltuieli (cu salariile) pentru medicii veterinari oficiali și pentru personalul auxiliar oficial, care efectuează controalele oficiale, sau se consideră că acestea pot include și cheltuielile (cu salariile) pentru restul personalului [NVWA] sau al societății private [KDS]?

2) În cazul în care la prima întrebare se răspunde că expresia «[salariile] personalului care participă la controalele oficiale» de la punctul 1 din anexa VI la [Regulamentul nr. 882/2004] și expresia «[cheltuielile cu] personalul[…] care participă la controalele oficiale” de la punctul 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 se pot referi și la costurile (cu salariile pentru) restul personalului NVWA sau KDS, în ce împrejurări și în ce limite costurile cu acest tip de personal sunt atât de strâns legate de controalele oficiale încât onorariile pentru acoperirea acestor costuri (cu salariile) pot fi percepute în temeiul articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul nr. 882/2004 și al punctelor 1 și 2 din anexa VI la regulament?

3) Reglementarea prevăzută la articolul 27 alineatul (4) teza introductivă, la articolul 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004 și la punctele 1 și 2 din anexa VI la regulament trebuie interpretată în sensul că articolul 27 alineatul (4) teza introductivă, articolul 27 alineatul (4) litera (a) și punctele 1 și 2 din anexa VI se opun facturării unor onorarii pentru controalele oficiale, pe care abatoarele le-au notificat la autoritatea competentă, dar care nu se referă efectiv la unități de sferturi de oră consumate în contextul controalelor oficiale?”

C. Procedura în fața Curții

35. Prin decizia președintelui Curții din data de 27 august 2018, cauzele C-477/18 și C-478/18 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii orale și în vederea pronunțării hotărârii.

36. Au depus observații scrise, în cauza C-477/18, Gosschalk, guvernele neerlandez, danez, maghiar, suedez și cel al Regatului Unit, precum și Comisia Europeană, iar în cauza C-478/18, reclamantele din litigiul principal și Comisia.

37. În ședința comună privind cele două cauze conexate în prezent, care a avut loc la 4 iulie 2019, au prezentat declarații orale Gosschalk, guvernele neerlandez, danez și cel al Regatului Unit, precum și Comisia.

III. Analiză

38. Cu titlu introductiv, observăm că îndoielile instanței naționale privesc conformitatea cu Regulamentul nr. 882/2004 a practicii administrative a NVWA în materie de facturare a cuantumului costurilor suportate în vederea controalelor oficiale și vizează atât perimetrul costurilor incluse în calculul baremului tarifar mediu, cât și luarea în considerare a costurilor legate de sferturile de oră de controale oficiale rezervate de abatoare. Este util, în opinia noastră, să facem câteva scurte observații cu privire la reglementarea în cauză.

39. Potrivit articolului 1 litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004, acesta vizează în special prevenirea, eliminarea sau reducerea la niveluri acceptabile a riscurilor care ar putea apărea pentru oameni și animale, fie direct, fie prin mediu. Astfel cum se menționează în mod expres în considerentul (6) al regulamentului menționat, acest obiectiv este atins prin faptul că statele membre asigură aplicarea legislației relevante și verifică respectarea acesteia prin organizarea unor controale oficiale.

40. În acest context, Regulamentul nr. 882/2004 instituie un sistem de finanțare a controalelor oficiale pentru a evita divergențele care pot genera denaturarea concurenței între operatorii privați, dar efectuează – este necesar să se sublinieze acest lucru – doar o armonizare limitată. Astfel, toate dispozițiile a căror interpretare o solicită instanța de trimitere, respectiv articolele 26 și 27, precum și punctele 1 și 2 din anexa VI la regulamentul menționat lasă, în opinia noastră, o marjă largă de apreciere statelor membre, care rămân libere să aleagă sursa de finanțare pentru controalele oficiale (impozitare generală, onorarii sau taxe), criteriile pentru calculul onorariilor (costurile reale suportate de autoritatea competentă, tarifele forfetare sau prețurile minime) și costurile luate în considerare în vederea acestui calcul (dintre cele enumerate în anexa VI), această marjă discreționară fiind încadrată, după cum vom explica în continuare [9], prin anumite criterii consacrate de aceleași dispoziții.

41. În opinia noastră, acestea sunt elementele în lumina cărora Curtea va trebui să răspundă la întrebările adresate de instanța de trimitere.

A. Cu privire la prima și la a doua întrebare formulate în cauzele C-477/18 și C-478/18

42. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă expresiile „[salariile] personalului care participă la controalele oficiale”, de la punctul 1 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004, și „[cheltuielile cu [10]] personalul[…] care participă la controalele oficiale”, de la punctul 2 din această anexă, trebuie interpretate în sensul că salariile și costurile care pot fi luate în considerare la calcularea onorariilor aferente controalelor oficiale includ numai salariile și costurile medicilor veterinari oficiali și ale personalului auxiliar oficial care efectuează controalele oficiale sau includ și salariile și costurile altui personal angajat la NVWA sau la KDS. În cazul în care se va considera că acestea includ și salariile și costurile acestui alt personal, instanța de trimitere solicită în esență, prin intermediul celei de a doua întrebări, să se stabilească, în fiecare dintre cele două cauze conexate, în ce împrejurări și în ce limite legătura care există între controalele oficiale și costurile suportate de personalul menționat, a cărui activitate contribuie la efectuarea lucrărilor de inspecție a controalelor oficiale, poate fi considerată de natură să permită ca aceste costuri să fie puse în sarcina abatoarelor, în temeiul articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul nr. 882/2004 și al punctelor 1 și 2 din anexa VI la regulamentul menționat.

9 A se vedea punctele 67 și 68 din prezentele concluzii.

10 Formularea dintre croșete este menită să țină seama de utilizarea a două formulări distincte în versiunea neerlandeză a punctelor 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004.

1. Cu privire la domeniul de aplicare al expresiei „personalul[…] care participă la controalele oficiale”

43. În ceea ce privește prima întrebare, precizăm de la bun început că din deciziile de trimitere reiese că referirea la „restul personalului NVWA sau al KDS” este înțeleasă de instanța de trimitere ca referindu-se la personalul administrativ și la personalul auxiliar, și anume personalul a cărui contribuție ajută la stabilirea, susținerea și menținerea sistemului public al controalelor oficiale. În consecință, posibila includere a salariului și a cheltuielilor acestor categorii de personal în totalul costurilor care pot fi puse în sarcina abatoarelor este cea care face obiectul acestei prime întrebări.

44. În aceste condiții, menționăm că punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 nu oferă nicio indicație asupra gradului de intervenție în controalele oficiale care permite calificarea personalului autorităților competente drept „personal care participă la controalele oficiale”, sau „personal care participă la [efectuarea] controalel[or] oficiale”.

45. În lipsa unei astfel de precizări în această anexă, trebuie să se determine sfera de aplicare a expresiilor menționate prin aplicarea metodelor tradiționale de interpretare ale Curții.

a) Interpretare literală

46. În opinia noastră, nu există nicio îndoială că o interpretare literală a expresiilor menționate nu poate oferi un răspuns univoc la prezenta întrebare.

47. Astfel, versiunile lingvistice ale anexei VI la Regulamentul nr. 882/2004 diferă semnificativ în ceea ce privește termenii folosiți pentru a desemna respectiva categorie de personal, așa cum a observat deja Curtea în Hotărârea Kødbranchens Fællesråd [11]. În special, potrivit punctului 34 din această hotărâre, „acest regulament, în versiunile sale în limbile germană («des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals») și franceză («personnel chargé des contrôles officiels») vizează personalul care *efectuează* controale, în timp ce, în versiunile sale în limbile engleză («staff involved in the official controls») și italiană («personale partecipante ai controlli ufficiali»), acesta utilizează termeni care ar putea privi un cerc *mai extins* de persoane” [12]. Împrejurarea că versiunea în limba neerlandeză pare să acopere, precum în cazul versiunilor în limbile engleză și italiană, personalul implicat în controalele oficiale („het personnel dat betrokken is bij de officiële controles” la punctul 1 și „het personnel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles” la punctul 2 nu are nicio importanță.

48. În fața unei asemenea disparități între diferitele versiuni lingvistice, domeniul de aplicare al expresiilor în cauză trebuie determinat printr-o abordare sistematică, istorică și teleologică.

b) Interpretarea sistematică

49. În ceea ce privește contextul în care se înscrie anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004, și anume sistemul de reguli stabilit prin acest regulament în scopul de a participa la finanțarea controalelor veterinare oficiale, o analiză aprofundată a sistemului de finanțare a acestor controale ne determină să concluzionăm, așa cum am mai spus, că expresiile „[salariile] personalului care participă la controalele oficiale” și „[cheltuielile cu] personalul[…] care participă la controalele oficiale” ar trebui să fie interpretate în sensul că includ personalul auxiliar și personalul administrativ care, prin degrevarea medicilor veterinari oficiali și a personalului auxiliar oficial din organizarea logistică a lucrărilor de inspecție, le oferă acestora posibilitatea de a se concentra asupra misiunii lor de inspecție în sens strict.

11 Hotărârea din 17 martie 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Sublinierea noastră.

50. În această privință, reamintim, în primul rând, că „piatra de temelie” a acestui sistem, și anume articolul 26 din Regulamentul nr. 882/2004, prevede că „[s]tatele membre se asigură de disponibilitatea resurselor financiare adecvate pentru a furniza personalul necesar și alte resurse necesare pentru controalele oficiale prin orice mijloace pe care le consideră corespunzătoare, inclusiv prin impozitare sau prin stabilirea de onorarii sau taxe”. Or, dacă onorariile încasate de la abatoare trebuie să asigure personalul și alte resurse *necesare* pentru efectuarea acestor controale oficiale, nu vedem cum s-ar putea considera că salariile și costurile cu personalul administrativ și auxiliar nu pot fi luate în considerare la stabilirea acestor onorarii, dat fiind că controalele oficiale nu ar putea fi efectuate în lipsa contribuției, atât cu ocazia planificării, cât și a monitorizării, a acestor două categorii de personal.

51. În opinia noastră, această interpretare este confirmată de o lectură a considerentelor Regulamentului nr. 882/2004. În special, considerăm elocvent considerentul (32), în care se arată că, „[p]entru *organizarea* controalelor oficiale, ar trebui să existe resurse financiare corespunzătoare”[13]. Astfel, dacă legiuitorul Uniunii a precizat că sistemul de finanțare trebuie pus în aplicare de statele membre pentru a asigura „organizarea”, iar nu doar „realizarea” controalelor oficiale, aceasta înseamnă în mod necesar că respectiva finanțare are ca obiect să permită statelor membre să instituie un *sistem global* de controale oficiale care nu se limitează la simpla executare concretă a misiunii de control. Rezultă în mod logic că, în loc să fie limitată la costurile legate de intervenția personalului însărcinat cu o asemenea executare, finanțarea menționată poate include și salariile și costurile personalului administrativ și auxiliar.

52. În al doilea rând, observăm că articolul 27 din Regulamentul nr. 882/2004, pentru care anexa VI precizează anumite modalități de punere în aplicare, prevede la alineatul (1) că „[s]tatele membre pot percepe onorarii sau taxe care să acopere costurile *pe care le presupun* controalele oficiale”[14]. Or, salariile și cheltuielile cu personalul administrativ și auxiliar pot face parte, în opinia noastră, din costurile respective. Astfel, la fel cum nu se poate nega că costurile legate de activitățile unui arhitect, precum planificarea, organizarea sau administrarea, sunt ocazionate de construirea unui imobil, nu vedem cum am putea pretinde că costurile legate de activitățile personalului administrativ și auxiliar nu sunt cele „pe care le presupun[e]” realizarea controalelor oficiale.

53. În orice caz, o perspectivă istorică asupra Regulamentului nr. 882/2004 permite, în opinia noastră, disiparea oricărei îndoieli reziduale cu privire la faptul că interpretarea propusă a expresiilor „[salariile] personalului care participă la controalele oficiale” și „[cheltuielile cu] personalul[…] care participă la controalele oficiale”, care figurează la punctele 1 și 2 din anexa VI, este corectă.

13 Sublinierea noastră.

14 Sublinierea noastră.

c) Interpretarea istorică

54. Astfel, este necesar să se examineze abordarea adoptată de legiuitorul Uniunii de-a lungul anilor în materie de finanțare a controalelor veterinare oficiale. O asemenea analiză presupune ca Regulamentul nr. 882/2004 să fie plasat în succesiunea cronologică a actelor legislative ale Uniunii care au guvernat finanțarea menționată, și anume între Directiva 85/73/CEE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 96/43/CE (denumită în continuare „Directiva 85/73”) [15], care era în vigoare înaintea Regulamentului nr. 882/2004, și Regulamentul (UE) 2017/625 [16], care desigur este deja în vigoare, dar nu este încă aplicabil perioadelor vizate de prezentele cauze.

55. În ceea ce privește Directiva 85/73, arătăm că aceasta prevedea, la articolele 1-3, că statele membre aveau obligația de a percepe o taxă comunitară pentru a acoperi costurile *ocazionate* de inspecțiile și de controalele oficiale. Cu privire la aceste costuri, articolul 5 alineatul (1) din această directivă preciza în mod exhaustiv că acestea includeau „cheltuieli salariale și sociale ocazionate de serviciile de inspecție” și „cheltuieli administrative pentru efectuarea controalelor și inspecțiilor, ce pot include și cheltuielile necesare pentru formarea permanentă a inspectorilor”, cele două categorii putând fi suportate „pentru efectuarea controalelor și inspecțiilor menționate la articolele 1, 2 și 3”. Cu alte cuvinte, Directiva 85/73 prevedea în mod expres că statele membre erau autorizate să aplice taxe pentru a acoperi alte costuri decât salariile și costurile cu personalul care efectua în mod concret controalele oficiale, care includeau și cheltuielile cu personalul administrativ și auxiliar.

56. Același lucru este valabil și în privința Regulamentului nr. 2017/625. Acest lucru reiese în mod deosebit de clar din lectura considerentului (66) al acestuia, potrivit căruia „[t]axele sau redevențele ar trebui să acopere, fără să depășească, costurile, inclusiv cheltuielile indirecte, suportate de către autoritățile competente pentru efectuarea controalelor oficiale. Cheltuielile indirecte ar putea include *costurile sprijinului și organizării necesare pentru planificarea și efectuarea controalelor oficiale* [17]”, precum și a articolului 81 literele (a)-(g) din regulamentul menționat, potrivit căruia costurile pe baza cărora sunt determinate aceste taxe și redevențe cuprind, în măsura în care acestea corespund controalelor oficiale, „salariile personalului implicat în efectuarea controalelor oficiale, *inclusiv cele ale personalului auxiliar și administrativ* [18], costurile cu asigurările sociale, pensiile și asigurările acestora” [litera (a)], precum și „costul facilităților și al echipamentelor” [litera (b)], „costul formării personalului”, excluzând formarea aferentă obținerii calificării necesare pentru angajarea de către autoritățile competente [litera (e)] și „costurile de deplasare […] și costurile de subzistență” [litera (f)] ale acestui personal.

57. În aceste condiții, în ceea ce privește tranziția de la Directiva 85/73 la Regulamentul nr. 882/2004, considerăm că, în cazul în care legiuitorul Uniunii ar fi intenționat să se îndepărteze de la interpretarea extensivă a costurilor recuperabile reținută de directiva menționată, ar fi precizat acest lucru în mod expres. Or, lucrările pregătitoare ale Regulamentului nr. 882/2004 nu conțin nicio urmă a unei astfel de voințe de a restrânge perimetrul costurilor pe care statele membre au dreptul să le ia în considerare în scopul de a finanța controalele oficiale.

15 Directiva Consiliului din 29 ianuarie 1985 privind finanțarea inspecțiilor și controalelor veterinare menționate de directivele 89/662/CEE, 90/425/CEE, 90/675/CEE și 91/496/CEE (JO 1985, L 32, p. 14, Ediție specială 03/vol. 5, p. 12).

16 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2017 privind controalele oficiale și alte activități oficiale efectuate pentru a asigura aplicarea legislației privind alimentele și furajele, a normelor privind sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea plantelor și produsele de protecție a plantelor, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 999/2001, (CE) nr. 396/2005, (CE) nr. 1069/2009, (CE) nr. 1107/2009, (UE) nr. 1151/2012, (UE) nr. 652/2014, (UE) 2016/429 și (UE) 2016/2031 ale Parlamentului European și ale Consiliului, a Regulamentelor (CE) nr. 1/2005 și (CE) nr. 1099/2009 ale Consiliului și a Directivelor 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE și 2008/120/CE ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 854/2004 și (CE) nr. 882/2004 ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Directivelor 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE și 97/78/CE ale Consiliului și a Deciziei 92/438/CEE a Consiliului (Regulamentul privind controalele oficiale) (JO 2017, L 95, p. 1).

17 Sublinierea noastră.

18 Sublinierea noastră.

58. De asemenea, în ceea ce privește tranziția de la Regulamentul 882/2004 la Regulamentul 2017/625, considerăm că, presupunând că punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 exclud salariile și cheltuielile cu personalul administrativ și auxiliar din ansamblul costurilor care pot fi recuperate prin intermediul onorariilor, opțiunea Regulamentului 2017/625 de a defini aceste costuri în mod larg s-ar explica în mod necesar prin voința legiuitorului Uniunii de a abandona astfel abordarea pretins restrictivă reținută de Regulamentul nr. 882/2004. Invers, Comisia a făcut referire în propunerea sa [19] la un studiu extern de evaluare a punerii în aplicare a mecanismului de finanțare stabilit prin Regulamentul nr. 882/2004, conform căruia aceste costuri sunt identificate în anexa VI la regulamentul menționat, astfel încât autorităților naționale competente le este conferită o marjă de interpretare mult prea mare [20]. Or, această referire, apreciată în contextul obiectivelor Regulamentului 2017/625 de raționalizare și de armonizare a dispozițiilor existente, ne conduce la concluzia că, departe de a prevedea o schimbare radicală a abordării cu privire la costurile recuperabile, acest regulament urmărește pur și simplu să furnizeze clarificări cu privire la definiția lor.

59. În concluzie, chiar dacă diferența de redactare dintre Regulamentul nr. 882/2004 și directiva care l-a precedat, pe de o parte, și regulamentul care l-a înlocuit, pe de altă parte, rămâne, în opinia noastră, foarte surprinzătoare, faptul că abordarea legiuitorului Uniunii a rămas constantă în privința actelor juridice care reglementează finanțarea controalelor oficiale ni se pare un motiv elocvent pentru o interpretare largă a costurilor controalelor oficiale care pot fi recuperate prin intermediul onorariilor de către autoritățile competente. Astfel, în opinia noastră, nu ar fi corect să interpretăm Regulamentul nr. 882/2004 în sensul că permite acestora din urmă să recupereze un ansamblu de costuri mai restrâns decât cel pe care acestea sunt autorizate să îl recupereze atât în temeiul directivei care l-a precedat, cât și al regulamentului care îl va abroga, în condițiile în care, pe de o parte, nimic din Regulamentul nr. 882/2004 nu indică în mod expres că adoptă o abordare mai restrânsă decât Directiva 85/73 privind recuperarea costurilor și, pe de altă parte, nimic din Regulamentul 2017/625 nu indică faptul că legiuitorul dorește să revină la o abordare mai largă, din lucrările pregătitoare ale acestuia din urmă reieșind în mod clar, așa cum am explicat mai sus, că acesta urmărește pur și simplu să clarifice domeniul de aplicare al dispozițiilor referitoare la finanțarea controalelor oficiale [21].

60. În opinia noastră, o astfel de interpretare este susținută și de o lectură teleologică a punctelor 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004.

d) Interpretarea teleologică

61. În propunerea sa privind Regulamentul nr. 882/2004, Comisia a observat că sistemul de finanțare bazat pe perceperea onorariilor, astfel cum era prevăzut de Directiva 85/73, nu a permis atingerea obiectivului de a evita persistența divergențelor între statele membre care puteau duce la denaturarea concurenței. Pentru a remedia această situație, ea a propus introducerea principiului, consacrat în prezent la articolul 26 din regulamentul menționat, potrivit căruia statele membre trebuie să se asigure că sunt disponibilizate resurse financiare adecvate pentru a dota autoritățile publice cu personal competent și alte resurse necesare pentru controalele oficiale [22].

19 Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind controalele oficiale și alte activități oficiale efectuate pentru a asigura aplicarea legislației privind produsele alimentare și furajele, precum și a normelor privind sănătatea și bunăstarea animalelor, sănătatea plantelor și materialele de reproducere a plantelor și produsele fitosanitare, și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 999/2001, (CE) nr. 1829/2003, (CE) nr. 1831/2003, (CE) nr. 1/2005, (CE) nr. 396/2005, (CE) nr. 834/2007, (CE) nr. 1099/2009, (CE) nr. 1069/2009, (CE) nr. 1107/2009, (UE) nr. 1151/2012, (UE) nr. […]/2013, precum și a Directivelor 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE și 2009/128/CE (Regulamentul privind controalele oficiale) [COM(2013) 265 final, p. 4].

20 A se vedea „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls” [Onorarii sau taxe percepute de statele membre pentru acoperirea costurilor ocazionate de controalele oficiale], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, p. 35.

21 A se vedea nota de subsol 19.

22 Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind controalele oficiale ale hranei animalelor și ale produselor alimentare [COM(2003) 52 final, p. 43].

62. Or, dacă resursele financiare pe care autoritățile competente le primesc prin intermediul onorariilor nu erau suficiente pentru a acoperi *întreaga gamă* de costuri ocazionate de desfășurarea controalelor oficiale, inclusiv salariile și costurile cu personalul administrativ și auxiliar, obiectivele Regulamentului nr. 882/2004 de a preveni sau de a elimina riscurile pentru oameni și pentru animale sau de a reduce aceste riscuri la un nivel acceptabil ar putea fi atinse numai printr-o contribuție din finanțele publice, ceea ce, prin crearea prin definiție a unor denaturări ale condițiilor de concurență, ar contraveni obiectivului de armonizare urmărit de acest regulament la articolul 27.

63. În plus, împărtășim argumentul guvernului danez potrivit căruia, în cazul în care s-ar considera că salariile și costurile cu personalul administrativ și auxiliar nu ar fi considerate ca intrând în categoria costurilor recuperabile, autoritățile competente ar fi cel mai probabil determinate să încredințeze operațiunile referitoare la organizarea și planificarea controalelor oficiale medicilor veterinari oficiali sau personalului auxiliar oficial. În opinia noastră, acest lucru ar contraveni cerinței eficacității controalelor, fapt care considerăm că rezultă din mai multe dispoziții ale Regulamentului nr. 882/2004, în special din articolul 4 alineatul (2) [„Autoritățile competente asigură: (a) eficacitatea și oportunitatea controalelor oficiale […]”], din articolul 7 alineatul (1) [„[…] În general, publicul are acces la: (a) informații privind activitățile de control ale autorităților competente și eficacitatea acestora […]”] și din articolul 8 alineatul (3) [„Autoritățile competente dispun de proceduri: (a) pentru a verifica eficacitatea controalelor oficiale pe care le desfășoară […]”].

64. Având în vedere toate aceste considerații, propunem Curții să răspundă la prima întrebare preliminară în sensul că expresiile „[salariile] personalului care participă la controalele oficiale”, de la punctul 1 al anexei VI la Regulamentul nr. 882/2004, și „[cheltuielile cu] personalul[…] care participă la controalele oficiale”, de la punctul 2 din această anexă, trebuie interpretate în sensul că salariile și cheltuielile care pot fi luate în considerare în calculul onorariilor pentru controalele oficiale includ și salariile și costurile cu personalul administrativ și auxiliar angajat la NVWA sau la KDS.

2. Cu privire la condițiile care trebuie îndeplinite astfel încât costurile cu personalul administrativ și auxiliar să poată fi luate în considerare în calculul onorariilor

65. Trebuie să se răspundă acum la a doua întrebare preliminară, prin care instanța de trimitere solicită Curții să stabilească condițiile care trebuie îndeplinite pentru a putea lua în considerare costurile suportate cu personalul administrativ și auxiliar în calcularea onorariilor impuse abatoarelor.

66. În această privință, menționăm că, în cazul în care statele membre decid să finanțeze controalele oficiale prin intermediul onorariilor, puterea discreționară a acestora în determinarea costurilor care pot fi luate în considerare în calculul cuantumului acestor onorarii este încadrată după cum urmează.

67. În primul rând, articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul nr. 882/2004, la care face referire alineatul (4) al aceluiași articol, impune prezența unei *legături de cauzalitate* între costurile în cauză și controalele oficiale, atunci când se prevede că onorariile nu pot fi percepute de statele membre decât pentru a acoperi costurile „ocazionate” de controalele oficiale (denumit în continuare „criteriul de cauzalitate”).

68. În al doilea rând, reamintim că articolul 27 alineatul (4) teza introductivă și articolul 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004, a cărui interpretare instanța de trimitere o solicită Curții, prevede că onorariile menționate nu depășesc costurile suportate de autoritățile competente (denumit în continuare „criteriul de compensare maximă”).

69. Așadar, în opinia noastră, Curtea ar trebui să concluzioneze în răspunsul său la a doua întrebare adresată de instanța de trimitere numai printr-o aplicare de la caz la caz a criteriilor de cauzalitate și de compensare maximă, în raport cu categoriile de costuri enumerate în anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004.

70. În această privință, știm că, în observațiile sale scrise, Gosschalk a susținut că, în Hotărârea Kødbranchens Fællesråd[23], Curtea ar fi efectuat o delimitare a costurilor recuperabile cu un *domeniu de aplicare general*. În special, potrivit acestei părți interesate, numai costurile *directe*, și anume cele care pot fi puse în legătură directă cu controalele oficiale, ar putea fi recuperate de la abatoare de către autoritățile competente, cu excluderea *costurilor indirecte*.

71. Cu toate acestea, o analiză mai atentă a hotărârii în cauză conduce, în opinia noastră, la respingerea unei astfel de interpretări.

72. În această cauză, Curții i s-a solicitat să se pronunțe cu privire la aspectul dacă statele membre, cu ocazia stabilirii cuantumului onorariilor în vederea controalelor oficiale, au dreptul, în temeiul articolului 27 alineatul (4) teza introductivă și al articolului 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004 coroborat cu punctele 1 și 2 din anexa VI la acest regulament, să transfere asupra abatoarelor costurile cu salariile și cu instruirea persoanelor care urmează cursurile de formare obligatorie de bază a personalului auxiliar oficial. În răspunsul său, Curtea a concluzionat că „taxele nu pot fi destinate decât acoperirii cheltuielilor *care rezultă în mod efectiv*, pentru statele membre, *din efectuarea controalelor* în întreprinderile din sectorul alimentar” și că, în aceste condiții, „ele nu au ca finalitate imputarea costului formării inițiale a acestui personal asupra întreprinderilor din sectorul în cauză”[24].

73. În opinia noastră, Curtea nu a definit în această hotărâre categoriile de costuri pe care autoritățile competente au dreptul să le recupereze de la abatoare, ci s-a limitat la a arăta că o categorie *specifică*, și anume cea a costurilor care rezultă din instruirea obligatorie de bază a personalului auxiliar oficial, nu era recuperabilă. Considerăm că în acest caz este vorba despre o aplicare obișnuită a criteriului de cauzalitate prevăzut la articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul nr. 882/2004, care are ca efect excluderea din perimetrul costurilor recuperabile a cheltuielilor care nu erau obligatorii pentru autoritatea competentă ca urmare a realizării vreunui control oficial efectiv, beneficiarii acestei formări obligatorii nefiind, în speță, calificați încă și neputând astfel să efectueze controale oficiale și nici să acorde asistență la desfășurarea acestora.

74. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare preliminară în sensul că cheltuielile efectuate de personalul administrativ și auxiliar al unei autorități competente pot fi incluse în calculul onorariilor aplicate abatoarelor în temeiul articolului 27 alineatul (4) și al punctelor 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004, cu condiția ca, în primul rând, acestea să decurgă în mod efectiv din realizarea controalelor oficiale și, în al doilea rând, să nu depășească costurile suportate de o astfel de autoritate în raport cu categoriile de costuri în cauză dintre cele enumerate în anexa menționată.

75. Cu toate acestea, considerăm că este necesar să adăugăm o precizare. Suntem conștienți că, într-adevăr, preocuparea instanței naționale în ceea ce privește delimitarea costurilor recuperabile se datorează incertitudinii juridice determinate de faptul că aplicarea unui criteriu cauzal pur are ca efect în practică faptul de a permite NVWA să perceapă în mod liber abatoarelor costuri care au o legătură foarte redusă cu efectuarea controalelor oficiale, ceea ce generează un vast contencios în fața acestei instanțe[25], ca urmare a *caracterului vag* al categoriilor de costuri enumerate la punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004. Cu toate acestea, suntem convinși că o astfel de incertitudine juridică trebuie atribuită în mare parte unei interpretări greșite din partea NVWA a noțiunii de „costuri aferente”, care figurează la punctul 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004.

23 Hotărârea din 17 martie 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Hotărârea din 17 martie 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punctul 39) (sublinierea noastră).

25 Potrivit ordonanțelor de trimitere, 400 de cauze având ca obiect decizii ale ministrului prin care au fost soluționate reclamații similare deciziilor în discuție în litigiul principal sunt pendinte în fața instanței de trimitere.

76. Astfel, după cum reiese din studiul comandat în vederea adoptării Regulamentului 2017/625 [26] pe care l-am menționat deja la punctul 58 din prezentele concluzii, precum și din observațiile scrise ale guvernelor danez și al Regatului Unit, noțiunea de „costuri aferente” a fost înțeleasă de numeroase autorități naționale competente ca o noțiune *atotcuprinzătoare*, care a permis în definitiv acestora din urmă să transfere asupra abatoarelor, prin intermediul onorariilor, o varietate extrem de largă de costuri, ceea ce ni se pare, înainte de toate, de natură să lipsească de orice efect util lista exhaustivă prevăzută în respectiva anexă VI.

77. În orice caz, considerăm că, în cadrul unei interpretări globale a punctului 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004, noțiunea de „costuri aferente”, departe de a se referi la o conexitate cu *toate* celelalte categorii de costuri care figurează în anexă, trebuie corelată *numai* cu categoria „costuril[or] pentru […] călătorie”.

78. Printre altele, un element de natură istorică poate să susțină interpretarea pe care sugerăm să o adopte Curtea. Astfel, în propunerea sa privind Regulamentul nr. 882/2004, Comisia a observat că sistemul de finanțare a controalelor oficiale care a fost instituit prin Decizia 98/728/CE a Consiliului [27] și care se întemeia pe perceperea unor onorarii pentru examinarea dosarelor referitoare la aditivi specifici și pentru aprobarea anumitor unități și intermediari funcționase în mod corect, spre deosebire de ceea ce se întâmplase în cazul sistemului aplicat în sectorul veterinar. Mai precis, Comisia a amintit că această decizie stabilea în anexa B o listă exhaustivă a costurilor care trebuiau luate în considerare pentru stabilirea onorariilor. Or, această listă, care părea, așadar, să fi constituit o sursă primordială de inspirație pentru redactarea anexei VI la Regulamentul nr. 882/2004, distinge, la a treia liniuță a rubricii „Costuri administrative”, categoria „costurilor pentru cheltuieli de călătorie și a costurilor conexe”.

79. Pe baza acestei interpretări, marja discreționară *de facto* nelimitată a statelor membre în determinarea costurilor care pot fi transferate asupra abatoarelor s-ar reduce în mod considerabil în raport cu practica actuală a autorităților naționale competente, întrucât numai costurile aferente cheltuielilor de deplasare, cum sunt, de exemplu, costurile legate de rezervarea unui bilet de tren, a unor camere de hotel și a unor autovehicule de închiriat ar putea astfel să fie luate în considerare în calculul onorariilor. Acest lucru ni se pare suficient pentru a remedia situația de insecuritate juridică care a generat, astfel cum am amintit mai jos, un vast contencios în fața instanței de trimitere.

B. Cu privire la a treia întrebare litera a) în cauza C-477/18 și la a treia întrebare în cauza C-478/18

80. Prin intermediul acestor întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 27 alineatul (4) teza introductivă, articolul 27 alineatul (4) litera (a) și punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării onorariului pentru sferturi de oră de controale oficiale pe care abatoarele le-au solicitat autorității competente, dar care nu au fost lucrate în mod efectiv.

81. În această privință, mai întâi trebuie amintit încă o dată că la articolul 27 alineatul (4) teza introductivă și la articolul 27 alineatul (4) litera (a) este prevăzut principiul potrivit căruia costurile care pot fi luate în considerare în calculul onorariilor percepute în scopul realizării unor controale oficiale trebuie să fi fost suportate în mod efectiv de către autoritățile naționale competente. Cu alte cuvinte, costurile care nu au acest caracter *real* nu pot în niciun caz să fie puse în sarcina abatoarelor.

26 A se vedea „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls” [Onorarii sau taxe percepute de statele membre pentru acoperirea costurilor ocazionate de controalele oficiale], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, p. 35.

27 Decizia Consiliului din 14 decembrie 1998 privind un sistem comunitar pentru taxele din sectorul nutreturilor pentru animale (JO 1998, L 346, p. 51).

82. Astfel, conformitatea cu articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul nr. 882/2004 a facturării către abatoare a costurilor controalelor oficiale nu este o chestiune de drept, ci depinde esențialmente de o analiză factuală și în special de răspunsul la întrebarea dacă autoritatea competentă a suportat în speță costuri prin simplul fapt că unele abatoare au rezervat la aceasta sferturi de oră de controale oficiale, în condițiile în care aceste sferturi de oră nu au fost în cele din urmă lucrate.

83. În această privință, în procedura scrisă regăsim două teze opuse. În timp ce Gosschalk susține că sumele corespunzătoare sferturilor de oră notificate pentru controale oficiale, dar care nu au fost lucrate, nu ar putea fi facturate abatoarelor în temeiul articolului 27 alineatul (4) din Regulamentul nr. 882/2004, întrucât nu ar corespunde unor costuri suportate în mod efectiv de NVWA, guvernul neerlandez are o opinie contrară, considerând că aceasta din urmă suportă aceleași costuri pentru sferturile de oră care au fost notificate fără să fi fost lucrate ca pentru sferturile de oră care au fost efectiv lucrate.

84. În opinia noastră, cele două argumente nu iau în considerare elementul care generează costurile care pot fi suportate de autoritățile naționale competente, și anume faptul că personalul care a fost repartizat pentru a efectua controlul la un abator care a rezervat sferturi de oră suplimentare nu poate fi reatribuit altor abatoare.

85. Două tipuri de situații, care sunt clar expuse în observațiile scrise ale guvernului Regatului Unit, pot ilustra modul în care acest element factual determină răspunsul la întrebarea dacă autoritățile respective au suportat în mod efectiv costuri și acestea pot fi astfel puse în sarcina abatoarelor în cauză. În cazul în care un abator își rezervă un interval de timp de 2 ore și 45 de minute și utilizează numai 2 ore și 30 de minute ca urmare a faptului că realizarea controalelor oficiale a durat de fapt mai puțin timp, este evident că autoritatea competentă nu va fi în măsură să își realoce personalul. Prin urmare, se justifică punerea în sarcina abatorului menționat a costurilor legate de alocarea personalului pentru 2 ore și 45 de minute, întrucât acestea au fost deja suportate de autoritatea competentă. În schimb, în ipoteza în care abatorul a anulat rezervarea ultimului sfert de oră, acesta va trebui să se asigure că costurile aferente unui astfel de sfert de oră au fost deja suportate de autoritatea națională competentă. În acest scop, împărtășim argumentul guvernului Regatului Unit potrivit căruia va trebui verificat dacă abatorul în cauză a prevenit autoritatea națională competentă cu *suficient timp înainte* pentru ca aceasta să fie în măsură să își realoce resursele de personal. Dacă răspunsul este afirmativ, personalul ar fi putut fi realocat și astfel nu va putea fi facturată nicio sumă pentru sfertul de oră menționat.

86. Suntem conștienți că, în acest ultim caz, o simplă apreciere de la caz la caz ar risca să genereze un contencios suplimentar semnificativ. Din acest motiv, precum și pentru a permite abatoarelor să dispună de un criteriu ușor de aplicat considerăm, asemenea guvernului Regatului Unit, că autoritățile naționale competente ar putea stabili *un termen de avertizare* care să permită realocarea personalului lor de la un abator la altul.

87. Ținând seama de constatările de mai sus, propunem Curții să răspundă la a treia întrebare litera a) în cauza C-477/18 și la a treia întrebare în cauza C-478/18 că articolul 27 alineatul (4) teza introductivă, articolul 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004 și punctele 1 și 2 din anexa VI la acest regulament trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca abatoarelor să le fie aplicată o sumă cu titlu de onorarii pentru sferturile de oră de controale oficiale pe care aceste abatoare le-au solicitat autorității naționale competente, dar care nu au fost lucrate în mod efectiv, atunci când aceasta nu este în măsură să realoce personalul pus la dispoziția abatorului în cauză.

C. Cu privire la a treia întrebare litera b) în cauza C-477/18

88. Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă răspunsul dat la a treia întrebare litera a) se aplică și în ipoteza în care autoritatea competentă recurge la medici veterinari temporari care nu primesc niciun salariu pentru sferturile de oră solicitate de abator, dar care nu au fost lucrate, iar suma facturată abatorului pentru numărul de sferturi de oră solicitate, dar nelucrate, acoperă costurile generale ale autorității competente.

89. Cu titlu introductiv, observăm că guvernul neerlandez respinge, în observațiile sale scrise, însăși premisa acestei întrebări, considerând că, din momentul în care este planificată intervenția unui medic veterinar al NVWA sau a unui medic veterinar oficial interimar, medicul veterinar în cauză va primi un salariu, indiferent dacă se realizează sau nu controlul. În orice caz, nu există nicio îndoială că prezenta întrebare trebuie să primească un răspuns din partea Curții astfel cum aceasta este formulată de instanța de trimitere, dat fiind că dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, în cadrul procedurii preliminare, instanța de trimitere este singura competentă să constate și să aprecieze situația de fapt din litigiul cu care este sesizată [28].

90. În consecință, trebuie să se examineze aspectul dacă suma corespunzătoare salariilor neîncasate de medicii veterinari temporari pentru numărul de sferturi de oră solicitate, dar nelucrate, poate fi facturată abatoarelor în scopul de a acoperi costurile generale ale NVWA.

91. În opinia noastră, un onorariu astfel constituit ridică îndoieli cu privire la conformitatea acestuia cu articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul nr. 882/2004.

92. În primul rând, considerăm că criteriul potrivit căruia cheltuielile generale trebuie să reflecte costurile pe care NVWA le-a suportat în mod efectiv presupune ca economiile obținute datorită remunerației mai mici încasate de medicii veterinari interimari prin faptul că aceștia nu primesc niciun salariu pentru sferturile de oră solicitate de abator, dar nelucrate, să corespundă unor cheltuieli generale în cuantum *echivalent*, ceea ce ni se pare îndoielnic în practică. În orice caz, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă acesta este cazul.

93. În al doilea rând, constatăm că din dosar nu reiese că cheltuielile în cauză se încadrează într-una sau în mai multe categorii de costuri menționate în anexa VI la același regulament, la care face referire articolul 27 alineatul (4) din Regulamentul nr. 882/2004. Astfel, „cheltuielile generale” nu sunt incluse ca atare în lista exhaustivă a categoriilor de costuri care pot fi luate în considerare în calculul onorariilor prevăzute în anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004, din moment ce acestea nu pot fi considerate acoperite de noțiunea de „alte costuri aferente”. Astfel, va trebui să se garanteze că numai fracțiunea din cheltuielile generale ale NVWA care intră sub incidența uneia sau a mai multe dintre categoriile citate anterior este luată în considerare în calculul onorariilor impuse abatoarelor, aspect a cărui apreciere va reveni în sarcina instanței de trimitere.

94. Având în vedere aceste considerații, propunem Curții să răspundă instanței de trimitere că răspunsul la a treia întrebare litera a) se aplică și în cazul în care autoritatea competentă folosește medicii veterinari interimari care nu primesc niciun salariu pentru sferturile de oră solicitate de abator, dar nelucrate, în cazul în care suma facturată abatorului pentru numărul de sferturi de oră solicitate, dar nelucrate, acoperă cheltuielile generale ale autorității competente, cu condiția ca aceste cheltuieli generale să se încadreze într-una sau în mai multe dintre categoriile enumerate la punctele 2 și 3 din anexa VI la Regulamentul 882/2004 și să fie o sumă echivalentă cu economiile realizate de

28 A se vedea Hotărârea din 8 iunie 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punctul 36 și jurisprudența citată).

autoritatea competentă datorită remunerației mai scăzute încasate de medicii veterinari interimari ca urmare a faptului că aceștia nu primesc niciun salariu pentru sferturile de oră care au fost solicitate de abator, dar nu au fost lucrate. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă această situație se regăsește în speță.

D. Cu privire la a patra întrebare în cauza C-477/18

95. Prin intermediul celei de a patra întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 27 alineatul (4) litera (a) și punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretate în sensul că se opun ca abatoarelor să le fie aplicat același onorariu mediu pentru lucrările de control oficiale efectuate de medici veterinari angajați de NVWA și pentru cele efectuate de medici veterinari interimari care sunt plătiți mai puțin, astfel încât abatoarelor să le fie facturată o sumă mai mare decât remunerația plătită medicilor veterinari interimari.

96. Recunoaștem că nu suntem în măsură, chiar după o lectură atentă a observațiilor dezvoltate în ordonanța de trimitere, să identificăm în mod exact problema de interpretare a cărei analiză este solicitată Curții de instanța de trimitere în cadrul acestei întrebări preliminare.

97. Mai întâi, observăm că, potrivit dreptului neerlandez, aceste bareme trebuie stabilite anual, pe de o parte, pe baza costurilor medii suportate de NVWA pe parcursul ultimilor trei ani și, pe de altă parte, prin luarea în considerare a evoluției preconizate a costurilor pentru anul următor. Pe această bază, abatoarelor le este facturat un cuantum echivalent pentru lucrările care au fost executate în cadrul controalelor oficiale [29].

98. În aceste condiții, este clar că media salariilor medicilor veterinari oficiali și ale medicilor veterinari interimari inclusă în acest barem poate fi, în timpul unor activități de inspecție, mai mare decât costurile suportate în mod real de NVWA. În consecință, considerăm că punctul asupra căruia instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe poate fi considerat a fi cel de a ști (i) dacă NVWA nu ar avea obligația, în temeiul Regulamentului nr. 882/2004, să aplice un onorariu bazat pe costurile *efective* ale efectuării unor controale oficiale în fiecare abator în parte sau (ii) dacă posibilitatea ca NVWA să realizeze profit într-un anumit an nu este incompatibilă cu Regulamentul nr. 882/2004.

99. Presupunând că, astfel cum consideră cele mai multe dintre părțile interesate în observațiile lor scrise, instanța de trimitere urmărește să obțină clarificări cu privire la primul dintre aceste puncte, ne-am limita la a aminti că, potrivit articolului 27 alineatul (4) litera (b) din Regulamentul nr. 882/2004, onorariile „pot fi stabilite ca sume fixe pe baza costurilor suportate de autoritățile competente pe o perioadă dată”. Or, în opinia noastră nu există nicio îndoială că o *cerință* de a aplica abatoarelor onorarii bazate pe costurile efectiv suportate pentru efectuarea controalelor oficiale în unitățile lor specifice nu este compatibilă cu *opțiunea* prevăzută de această dispoziție.

100. În ipoteza în care întrebarea adresată de instanța de trimitere s-ar referi la al doilea dintre aceste puncte, observăm că articolul 27 alineatul (4) litera (b) din Regulamentul nr. 882/2004 acordă din nou autorităților competente posibilitatea de a pune în sarcina abatoarelor costuri care, în funcție de anul luat în considerare, pot fi superioare sau inferioare costurilor suportate în mod real de aceste autorități. În aceste condiții, faptul de care se plânge Gosschalk în observațiile sale scrise [30], și anume

29 După cum a susținut ministrul în cauza C-477/18, motivul care stă la baza adoptării unui barem mediu este necesitatea de a menține egalitatea de tratament, întrucât un astfel de barem se dovedește util pentru a evita apariția unor diferențe de tratament între abatoare, după cum inspecțiile sunt efectuate de medici veterinari oficiali sau de medici veterinari interimari.

30 Într-adevăr, Gosschalk susține, fără să ofere precizări suplimentare, că NVWA ar realiza astfel profituri care se ridică la 8 500 000 de euro.

că autoritățile competente realizează un profit într-un anumit an, departe de a fi incompatibil cu Regulamentul nr. 882/2004, este doar o consecință intrinsecă a posibilității care le este conferită și ar implica în mod necesar, presupunând că celelalte componente ale baremului rămân neschimbate, o reducere a onorariilor aplicate abatoarelor în anul următor.

101. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la a patra întrebare că articolul 27 alineatul (4) litera (a) și punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca același barem mediu să fie aplicat abatoarelor pentru lucrările de control oficiale efectuate de medici veterinari angajați de NVWA și pentru cele efectuate de medici veterinari interimari, care sunt plătiți mai puțin, astfel încât abatoarelor li se poate factura o sumă mai mare decât remunerația acordată medicilor veterinari interimari, dat fiind că din articolul 27 alineatul (4) litera (b) din regulamentul menționat reiese că autoritățile competente au dreptul să stabilească onorariile în rate forfetare.

E. Cu privire la a cincea și la a șasea întrebare în cauza C-477/18

102. Prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 26, articolul 27 alineatul (4) teza introductivă și articolul 27 alineatul (4) litera (a), precum și punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretate în sensul că onorariile percepute cu ocazia controalelor oficiale efectuate în abatoare pot fi utilizate pentru constituirea unei rezerve pentru o societate privată la care recurge autoritatea competentă pentru a beneficia de personal auxiliar oficial, știut fiind că această rezervă ar putea, în caz de criză, să fie afectată plății salariilor și cheltuielilor cu personalul care, odată încheiată criza, va realiza controale oficiale sau va permite realizarea acestora. În cazul unui răspuns afirmativ, prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească până la concurența cărei sume se permite constituirea unei asemenea rezerve și care este perioada care poate fi acoperită de aceasta.

103. De la bun început, trebuie amintit că rezerva în cauză este constituită de KDS în scopul de a garanta că, în cazul unor împrejurări neprevăzute, precum o epizootie care justifică suspendarea sacrificării animalelor pe o perioadă lungă de timp, salariile și cheltuielile de formare a personalului auxiliar oficial[31] vor putea continua să fie plătite fără să fie necesară concedierea unei părți a personalului.

104. Teza conform căreia constituirea la KDS a rezervei menționate ar fi conformă cu Regulamentul nr. 882/2004 se bazează, în opinia noastră, pe o interpretare coroborată a articolului 4 alineatul (2) litera (c) și a articolului 26 din același regulament.

105. În ceea ce privește conținutul acestor dispoziții, articolul 4 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 882/2004 prevede că autoritățile competente trebuie să dispună de un număr suficient de personal cu calificările și experiența corespunzătoare care să permită realizarea eficace și efectivă a controalelor oficiale și a îndatoririlor oficiale, în timp ce articolul 26 prevede – trebuie amintit – că le revine statelor membre sarcina de a asigura disponibilitatea unor resurse adecvate în acest scop.

106. În măsura în care rezerva în cauză are scopul de a mobiliza resursele necesare pentru a garanta disponibilitatea personalului menționat, astfel încât controalele să poată fi reluate imediat după situația de criză, s-ar putea argumenta că Regulamentul nr. 882/2004 nu se opune constituirii acesteia.

107. Cu toate acestea, o astfel de concluzie ar fi, în opinia noastră, eronată.

31 După cum recunoaște guvernul neerlandez în observațiile sale scrise, această problemă nu ar apărea pentru medicii veterinari oficiali, aceștia din urmă fiind responsabili în astfel de împrejurări de eliminarea animalelor afectate de epizootie.

108. Nu încercăm să sugerăm astfel că statele membre nu pot avea în vedere finanțarea unei asemenea rezerve în cadrul Regulamentului nr. 882/2004. Dimpotrivă, nu avem nicio îndoială că acestea au o asemenea putere. Considerăm însă că statele membre nu au dreptul să facă acest lucru *prin intermediul onorariilor*.

109. Astfel, după cum am amintit în mai multe rânduri în prezentele concluzii, spre deosebire de finanțarea asigurată prin intermediul fiscalității generale, finanțarea prin intermediul onorariilor (sau al taxelor) este limitată de condițiile prevăzute la articolul 27 alineatele (1) și (4) teza introductivă și la articolul 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004. Or, aceste condiții nu pot fi considerate îndeplinite în speță din următoarele motive.

110. În primul rând, costurile care pot fi luate în considerare la calcularea onorariilor trebuie să fi fost suportate, conform articolului 27 alineatul (4) teza introductivă și articolului 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004, de „autoritățile competente”. În speță, costurile legate de salariile și de cheltuielile cu personalul auxiliar oficial angajat de KDS ar fi în cele din urmă suportate, pe parcursul perioadei de criză, de această întreprindere privată, iar nu de autoritatea națională competentă, și anume NVWA [32].

111. În al doilea rând și în temeiul aceleiași dispoziții, costurile menționate trebuie să fi fost *efectiv* suportate de autoritatea competentă. În speță, avem convingerea că caracterul *viitor și ipotetic* al evenimentului căruia îi sunt subordonate aceste costuri, și anume apariția unei epizootii, nu permite să se considere că aceasta este situația.

112. În al treilea rând, având în vedere că apreciem caracterul efectiv al costurilor suportate de autoritatea competentă drept o condiție necesară pentru existența unei legături de cauzalitate între aceste costuri și controalele oficiale, astfel cum prevede articolul 27 alineatul (1) din Regulamentul nr. 882/2004, caracterul viitor și ipotetic al apariției unei epizootii este, în opinia noastră, de natură să excludă și existența acestei legături de cauzalitate.

113. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la a cincea întrebare preliminară în sensul că articolul 26, articolul 27 alineatul (4) teza introductivă și articolul 27 alineatul (4) litera (a), precum și punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretate în sensul că onorariile percepute cu ocazia controalelor oficiale efectuate în abatoare nu pot fi utilizate pentru a constitui o rezervă în cadrul unei societăți private la care autoritatea competentă să recurgă pentru a beneficia de personal auxiliar oficial, având în vedere că această rezervă ar putea fi utilizată, în cazul unei epizootii, pentru plata salariilor și pentru cheltuielile cu personalul care, odată încheiată criza, va efectua controalele oficiale sau va permite realizarea acestora.

114. Ținând seama de răspunsul pe care îl propunem Curții la această întrebare, nu este necesară abordarea celei de a șasea întrebări.

32 Amintim, în această privință, că noțiunea de „autoritate competentă” este definită la articolul 2 al doilea paragraf punctul 4 din Regulamentul nr. 882/2004 drept „autoritatea centrală a unui stat membru care dispune de competența de a organiza controale oficiale sau orice altă autoritate căreia i s-a conferit respectiva competență”.

IV. Concluzie

115. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare formulate de College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru Contencios Administrativ în materie Economică, Țările de Jos) după cum urmează:

„1) Expresiile «[salariile] personalului care participă la controalele oficiale», de la punctul 1 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate animală și de bunăstare a animalelor, și «[cheltuielile cu] personalul[…] care participă la controalele oficiale», care figurează la punctul 2 din această anexă, trebuie interpretate în sensul că salariile și cheltuielile care pot fi luate în considerare în calculul onorariilor pentru controale oficiale includ și salariile și costurile cu personalul administrativ și auxiliar angajat la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoritatea neerlandeză pentru siguranță alimentară și a produselor) și la societatea privată Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Inspecția calității în sectorul creșterii animalelor).

2) Cheltuielile efectuate de personalul administrativ și auxiliar al unei autorități competente pot fi incluse în calculul onorariilor aplicate abatoarelor în temeiul articolului 27 alineatul (4) și al punctelor 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004, cu condiția ca, în primul rând, acestea să decurgă în mod efectiv din realizarea controalelor oficiale și, în al doilea rând, să nu depășească costurile suportate de o astfel de autoritate în raport cu categoriile de costuri în cauză dintre cele enumerate în anexa menționată.

3) Articolul 27 alineatul (4) teza introductivă, articolul 27 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul nr. 882/2004 și punctele 1 și 2 din anexa VI la acest regulament trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca abatoarelor să le fie aplicată o sumă cu titlu de onorarii pentru sferturile de oră de controale oficiale pe care aceste abatoare le-au solicitat autorității naționale competente, dar care nu au fost lucrate în mod efectiv, atunci când aceasta din urmă nu este în măsură să realoce personalul pus la dispoziția abatorului în cauză.

4) Răspunsul anterior este valabil și în cazul în care autoritatea competentă recurge la medici veterinari interimari care nu primesc niciun salariu pentru sferturile de oră solicitate de abator, dar nelucrate, în cazul în care suma facturată abatorului pentru numărul de sferturi de oră solicitate, dar nelucrate, acoperă cheltuielile generale ale autorității competente, cu condiția ca aceste cheltuieli generale să se încadreze într-una sau în mai multe dintre categoriile enumerate la punctele 2 și 3 din anexa VI la Regulamentul 882/2004 și să fie o sumă echivalentă cu economiile realizate de autoritatea competentă datorită remunerației mai scăzute primite de medicii veterinari interimari ca urmare a faptului că aceștia nu primesc niciun salariu pentru sferturile de oră care au fost solicitate de abator, dar care nu au fost lucrate. Instanței de trimitere îi revine sarcina de a verifica dacă această situație se regăsește în speță.

5) Articolul 27 alineatul (4) litera (a) și punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca același barem mediu să fie aplicat abatoarelor pentru lucrările de control oficiale efectuate de medici veterinari angajați de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoritatea neerlandeză pentru siguranță alimentară și a produselor) și pentru cele efectuate de medici veterinari interimari, care sunt plătiți mai puțin, astfel încât abatoarelor li se poate factura o sumă mai mare decât remunerația acordată medicilor veterinari interimari, dat fiind că din articolul 27 alineatul (4) litera (b) din regulamentul menționat reiese că autoritățile competente au dreptul să stabilească onorariile în rate forfetare.

6) Articolul 26, articolul 27 alineatul (4) teza introductivă și articolul 27 alineatul (4) litera (a), precum și punctele 1 și 2 din anexa VI la Regulamentul nr. 882/2004 trebuie interpretate în sensul că onorariile percepute cu ocazia controalelor oficiale efectuate în abatoare nu pot fi utilizate pentru a constitui o rezervă în cadrul unei societăți private la care autoritatea competentă să recurgă pentru a beneficia de personal auxiliar oficial, având în vedere că această rezervă ar putea fi utilizată, în cazul unei epizootii, pentru plata salariilor și pentru cheltuielile cu personalul care, odată încheiată criza, va efectua controalele oficiale sau va permite realizarea acestora.”