Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 18. septembra 2019[1]

Združeni zadevi C-477/18 in C-478/18

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Uredba št. 882/2004 – Uradni nadzor krme in živil – Financiranje – Pristojbine, ki jih lahko pobirajo države članice za kritje stroškov uradnega nadzora – Priloga VI – Pojem ‚osebje, ki je vključeno v uradni nadzor' – Pojem ‚pripadajoči stroški' – Člen 27 – Stroški uradnega nadzora – Stroški, ki nastanejo pristojnim organom – Rezervirane, vendar nekoriščene četrturne enote – Povprečne tarife – Rezerva, oblikovana v zasebni družbi, ki se lahko v primeru epizootske bolezni nameni za plačilo stroškov usposabljanja osebja, ki dejansko opravlja nadzor"

1. V predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ki sta predmet teh sklepnih predlogov, College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) sprašuje Sodišče zlasti po razlagi člena 27(1) in (4) Uredbe (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali[2] ter Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi.

2. Na splošno je Sodišče pozvano, naj odgovori na vprašanje, kateri so pogoji in meje, ki jih Uredba št. 882/2004 določa za možnost pristojnih nacionalnih organov za uradni veterinarski nadzor, da klavnicam, v katerih je bil ta nadzor opravljen, naložijo pristojbine za kritje stroškov, nastalih pri njegovem opravljanju.

3. V tem okviru bo moralo Sodišče zlasti ugotoviti, ali lahko pristojni nacionalni organi na klavnice prenesejo plače in stroške drugega osebja razen tistega, ki konkretno opravlja uradni nadzor, časovne enote nadzora, ki jih je klavnica predhodno določila in rezervirala pri pristojnem organu, ki pa niso bile koriščene, ter oblikovanje rezerve v zasebni družbi, ki pristojnemu organu daje na voljo uradne preglednike za navedeni nadzor.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 200.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba št. 882/2004

4. V uvodnih izjavah od 11 do 14 in 32 Uredbe št. 882/2004 je navedeno:

„(11) Pristojni organi za opravljanje uradnega nadzora morajo izpolnjevati številna merila, da zagotovijo svojo nepristranskost in učinkovitost. Imeti morajo zadosti ustrezno usposobljenega in izkušenega osebja ter primerne objekte in naprave ter opremo za pravilno opravljanje svojih dolžnosti.

(12) Uradni nadzor je treba opravljati z ustreznimi tehnikami, razvitimi v ta namen, vključno z rutinskimi pregledi v okviru posebnega nadzora in intenzivnejšega nadzora, kakršni so inšpekcijski pregledi, preverjanje, revizije, vzorčenje in preskusi vzorcev. Za pravilno izvajanje navedenih tehnik mora biti osebje, ki izvaja uradni nadzor, ustrezno usposobljeno. Usposabljanje je potrebno tudi za zagotovitev, da pristojni organi odločajo enotno, zlasti glede izvajanja načel analize tveganja in ugotavljanja kritičnih kontrolnih točk (HACCP).

(13) Pogostnost uradnega nadzora bi morala biti redna in sorazmerna s tveganjem […].

(14) Uradni nadzor je treba opraviti na podlagi vnaprej določenih postopkov za zagotovitev, da se nadzor opravlja enotno in da je dosledno visoke kakovosti.

[…]

(32) Za organiziranje uradnega nadzora bi morala biti na voljo ustrezna finančna sredstva. Zato bi morali pristojni organi držav članic imeti možnost obračunavati pristojbine ali dajatve za kritje stroškov uradnega nadzora. V postopku lahko pristojni organi držav članic določijo pristojbine in dajatve kot pavšalne zneske na podlagi nastalih stroškov in ob upoštevanju posebnega položaja obratov. Kadar se pristojbine naložijo nosilcem dejavnosti, je treba uporabljati skupna načela. Zato je primerno opredeliti načela za določanje ravni inšpekcijskih pristojbin. […]“.

5. V členu 2, točka 1, te uredbe je „uradni nadzor“ opredeljen kot „kakršn[a] koli oblik[a] nadzora, ki jo pristojni organ ali Skupnost izvaja zaradi preverjanja skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali“.

6. Člen 3(1) te uredbe, naslovljen „Splošne dolžnosti glede organizacije uradnega nadzora“, med drugim določa:

„Države članice zagotovijo, da se uradni nadzor opravlja redno, na podlagi tveganja in z ustrezno pogostnostjo, da se dosežejo cilji te uredbe […]“.

7. Člen 4 te uredbe, naslovljen „Določitev pristojnih organov in operativna merila“, v odstavku 2 določa:

„Pristojni organi zagotovijo:

[…]

(c) da imajo ustrezne laboratorijske zmogljivosti za preskušanje ali dostop do njih ter dovolj ustrezno usposobljenega in izkušenega osebja za učinkovito opravljanje uradnega nadzora in nadzornih dolžnosti;

(d) da imajo ustrezne in pravilno vzdrževane objekte in naprave ter opremo za zagotovitev, da lahko osebje izdatno in učinkovito izvaja uradni nadzor;

[…]“.

8. Člen 6 Uredbe št. 882/2004, ki se nanaša na „Osebje, ki opravlja uradni nadzor“, določa:

„Pristojni organ zagotovi, da vse osebje, ki opravlja uradni nadzor:

(a) se za svoje področje pristojnosti udeleži ustreznega usposabljanja, ki jim omogoči primerno izpolnjevanje svojih dolžnosti in dosledno opravljanje uradnega nadzora. To usposabljanje zajema, če je to primerno, področja iz poglavja I Priloge II;

(b) spremlja novosti na svojem področju pristojnosti in se po potrebi udeležuje rednega dodatnega usposabljanja; in

(c) ima sposobnost multidisciplinarnega sodelovanja.“

9. Naslov II te uredbe, ki določa pravila glede „Uradn[ega] nadzor[a] držav članic“, vsebuje med drugim poglavje VI v zvezi s „[f]inanciranje[m] uradnega nadzora“, ki ga sestavljajo členi od 26 do 29.

10. Člen 26 te uredbe, naslovljen „Splošno načelo“, določa:

„Države članice zagotovijo, da so na voljo ustrezna finančna sredstva za potrebno osebje in druge vire za uradni nadzor na katerikoli način, ki se jim zdi primeren, vključno s splošno obdavčitvijo ali določanjem pristojbin ali dajatev.“

11. Člen 27 te uredbe, naslovljen „Pristojbine ali dajatve“, določa:

„1. Države članice lahko pobirajo pristojbine ali dajatve za kritje stroškov uradnega nadzora.

[…]

4. Pristojbine, pobrane zaradi uradnega nadzora v skladu z odstavkom 1 ali 2:

(a) niso višje od stroškov, ki jih nosijo odgovorni pristojni organi v zvezi s postavkami, navedenimi v Prilogi VI; in

(b) se lahko določijo pavšalno na podlagi stroškov, ki jih nosijo pristojni organi v danem obdobju ali, kadar je to primerno, v višini, določeni v oddelku B Priloge IV ali oddelku B Priloge V.

[…]

10. Brez poseganja v stroške, ki izhajajo iz stroškov po členu 28, države članice za izvajanje te uredbe ne pobirajo nobenih drugih pristojbin razen tistih iz tega člena.

[…]“.

12. V Prilogi VI k tej uredbi, naslovljeni „Merila, ki jih je treba upoštevati pri izračunu pristojbin“, so navedeni:

„1. [p]lače osebja, ki je vključeno v uradni nadzor[;]

2. [s]troški za osebje, ki je vključeno v uradni nadzor, vključno z objekti in napravami, orodjem, opremo, usposabljanjem, potnimi in pripadajočimi stroški[;]

3. [s]troški laboratorijskih preiskav in vzorčenja“.

2. Uredba (ES) št. 854/2004

13. Člen 2 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 854/2004 z dne 29. aprila 2004 o določitvi posebnih predpisov za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi[3], naslovljen „Opredelitve“, določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve:

[…]

(c) ‚pristojni organ‘ pomeni centralni organ države članice, ki je pristojen za organizacijo uradnega nadzora ali kateri koli drug organ, na katerega je ta pristojnost prenesena;

[…]

(f) ‚uradni veterinar‘ pomeni veterinarja, ki je strokovno usposobljen v skladu s to uredbo za izvajanje te funkcije in ga je določil pristojni organ;

[…]

(h) ‚uradni preglednik‘ pomeni osebo, ki je strokovno usposobljena v skladu s to uredbo za izvajanje določenih nalog in ki jo je določil pristojni organ in dela pod vodstvom in odgovornostjo uradnega veterinarja;

[…]“.

B. Nizozemsko pravo

14. Odlok št. 2164 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister za kmetijstvo, naravo in kakovost hrane, v nadaljevanju: minister) z dne 4. maja 2009 določa povračila za naloge, ki jih opravljata Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemska uprava za varnost hrane in živil, v nadaljevanju: NVWA) in Algemene Inspectie (splošna inšpekcijska služba) (v nadaljevanju: odlok o tarifah NVWA). Različica tega odloka, ki se uporablja v postopkih v glavni stvari, je tista, ki je bila veljavna od 3. aprila 2013 do 28. februarja 2014.

3 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 75.

II. Dejansko stanje, postopka v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

A. Zadeva C-477/18

15. Družba Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (v nadaljevanju: Gosschalk) upravlja klavnico, ki predeluje in trži svinjsko in goveje meso. Kot taka je bila predmet uradnega nadzora, katerega namen je bil zagotoviti, da spoštuje predpise o krmi in živilih ter o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali, kot jih določata Uredba št. 882/2004 in odlok o tarifah NVWA.

16. Ta nadzor v okviru inšpekcijskih pregledov *ante mortem* in *post mortem* opravljajo zlasti, na eni strani, uradni veterinarji in pregledniki, zaposleni pri NVWA, ki je v ta namen določen pristojni organ, ter, na drugi strani, najeti uradni pregledniki zasebne družbe Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (nadzor kakovosti v živinorejskem sektorju, v nadaljevanju: KDS).

17. Za kritje stroškov, nastalih s temi inšpekcijskimi nalogami, minister od klavnic pobira pristojbine na podlagi člena 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 in Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi ter na podlagi odloka o tarifah NVWA.

18. Postopek razporeditve določenega števila uradnih veterinarjev in uradnih preglednikov za opravljanje inšpekcijskih nalog ter način pobiranja teh pristojbin je mogoče povzeti, kot sledi. Klavnica pri NVWA vloži zahtevo, v kateri natančno navede, katere inšpekcijske naloge je treba opraviti, koliko uradnih veterinarjev in uradnih preglednikov bo potrebnih ter koliko časa, izraženega v četrturnih enotah, bo potrebnega za opravljanje teh nalog.

19. Ko so inšpekcijske naloge opravljene, minister klavnici zaračuna zneske, dolgovane iz tega naslova. Za vsakega uradnega veterinarja in uradnega preglednika, ki je opravljal inšpekcijske naloge, mora klavnica plačati osnovni pavšalni znesek in znesek za vsako četrturno enoto, porabljeno za navedene naloge. Če inšpekcijske naloge trajajo dlje, kot je bilo predvideno, mora klavnica plačati dodaten znesek na dodatno četrturno enoto. Če pa inšpekcijske naloge trajajo manj časa, kot je bilo predvideno, mora klavnica vseeno plačati znesek, ki ustreza naročenim, vendar nekoriščenim četrturnim enotam.

20. V sporu o glavni stvari je družba Gosschalk prejela več računov, s katerimi ji je bilo naloženo plačilo pristojbin za kritje inšpekcijskih nalog, ki sta jih med letoma 2013 in 2016 v njenih prostorih opravili NVWA in družba KDS. Ker je družba Gosschalk menila, da je način pobiranja teh pristojbin v nasprotju s sodbo Kødbranchens Fællesråd [4], je pri ministru vložila pritožbe, po zavrnitvi teh pritožb pa je vložila tožbo pri College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve).

21. Predložitveno sodišče meni, da lahko odpravi navedene odločbe zlasti zaradi nezadostne obrazložitve.

22. Vendar, ker bo na eni strani minister moral izpeljati posledice iz odprave njegovih odločb in je na drugi strani pri predložitvenem sodišču trenutno vloženih več kot 400 pritožb, je po mnenju tega sodišča v interesu razumne in učinkovite rešitve teh sporov, da se Sodišču predložijo nekatera vprašanja za predhodno odločanje, zlasti ker si stranki nasprotujeta glede razlage člena 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 ter Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi.

4 Sodba z dne 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

23. To razhajanje se nanaša, prvič, na razmejitev pojma „osebje, ki je vključeno v uradni nadzor“. Predložitveno sodišče najprej opozarja, da v Uredbi št. 882/2004 ni opredeljen obseg tega pojma, ki se pojavi v točkah 1 in 2 Priloge VI k njej. V nasprotju s tem, kar trdi družba Gosschalk, navedeno sodišče meni, da iz sodbe Kødbranchens Fællesråd [5] ni mogoče sklepati, da so s tem pojmom zajeti samo uradni veterinarji in uradni pregledniki, ki dejansko opravljajo nadzor. Vendar prav tako dvomi o širši razlagi, ki jo za ta pojem podaja minister in v skladu s katero je med osebje iz Priloge VI mogoče uvrstiti tudi upravno osebje in podporno osebje, tako da je plače in stroške tega osebja mogoče naložiti klavnicam.

24. Drugič, stranki v postopku v glavni stvari se prav tako ne strinjata glede tega, kako je treba obravnavati četrturne enote, ki so jih klavnice naročile, vendar niso bile koriščene. Družba Gosschalk meni, da s tem povezani stroški ne bi smeli biti naloženi klavnicam, ker niso dejansko nastali, minister pa ugovarja, da je klavnica odgovorna za natančnost števila napovedanih četrturnih enot, ki so potrebne za inšpekcijske naloge, in da organizacija dela uslužbencev NVWA ni prožna.

25. Tretjič, nesoglasje med strankama v postopku v glavni stvari se nanaša na razlago tarif za najete veterinarje. V zvezi s tem družba Gosschalk opozarja, da NVWA uporablja uradne veterinarje, ki ji jih za opravljanje inšpekcijskih nalog dajejo na voljo agencije za zagotavljanje začasnega dela, in tem veterinarjem plačuje občutno manj, kot zaračunava klavnicam, ta praksa pa tej upravi omogoča, da ustvari skoraj 8.500.000 EUR dobička. Poleg tega, kadar je število koriščenih četrturnih enot manjše od števila naročenih četrturnih enot, so najeti uradni pregledniki, ki jih dajo na voljo družba KDS ali agencije za zagotavljanje začasnega dela, plačani le za tisto število četrturnih enot, ki so bile dejansko koriščene, čeprav se klavnici zaračuna tudi znesek, ki ustreza naročenim, vendar nekoriščenim četrturnim enotam. Minister odgovarja, da je ta praksa upravičena z zahtevo po ohranjanju enakosti tarif za vse stranke. Sicer se po navedbah ministra ustvarjeni presežek uporablja za kritje splošnih stroškov NVWA.

26. Četrtič, družba Gosschalk poudarja, da tarife vključujejo postavko, namenjeno temu, da se pri družbi KDS oblikuje rezerva za kritje morebitnih stroškov, ki bi nastali v primeru katastrofe. Ob tem naj rezerva ne bi imela neposredne zveze s konkretno opravljenimi inšpekcijskimi nalogami, tako da naj za stroške, nastale zaradi tega, ne bi bilo mogoče šteti, da so povezani z osebjem, ki je dejansko vključeno v opravljanje inšpekcijskih nalog. Po navedbah ministra je razlog, na katerem temelji oblikovanje rezerve, zagotovitev, da bo v primeru nepredvidenih okoliščin, kot je epizootska bolezen, ki upravičuje dolgotrajno ustavitev klanja živali, še naprej mogoče plačevati plače in stroške osebja ter stroške usposabljanja, ne da bi bilo treba osebje odpustiti, tako da je inšpekcijske preglede mogoče ponovno začeti opravljati takoj po koncu take krize. Rezerva naj bi torej omogočala, da se zberejo zneski, potrebni za kritje dejansko nastalih stroškov zaradi opravljanja uradnega nadzora. [6]

27. Poleg tega predložitveno sodišče opozarja, da je v odločbi, sprejeti 14. oktobra 2010, že ugotovilo skladnost te rezerve s členom 27 Uredbe št. 882/2004. Vendar se sprašuje, na podlagi katerih meril je mogoče določiti njeno zgornjo mejo in katere posledice je treba priznati okoliščini, da se ta rezerva oblikuje v zasebni družbi (KDS), ki jo NVWA uporablja za najem uradnih preglednikov, pri čemer se izpad prihodkov sam po sebi šteje za del normalnega poslovnega tveganja. Zaradi vseh teh elementov predložitveno sodišče dvomi o ustreznosti svoje odločbe z dne 14. oktobra 2010.

5 Sodba z dne 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

6 Iz predložitvenega sklepa je razvidno, da ta rezerva znaša polovico povprečnega prometa družbe KDS v zadnjih dveh letih, ki se ji prišteje znesek 500.000 EUR.

28. V teh okoliščinah je College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba besedni zvezi ‚osebje, ki je vključeno v uradni nadzor' iz točke 1 Priloge VI k [Uredbi št. 882/2004] in ‚osebje, ki je vključeno v [opravljanje] uradn[ega] nadzor[a]' iz točke 2 Priloge VI k Uredbi št. 882/2004 razlagati tako, da so lahko stroški (plač), ki se lahko upoštevajo pri izračunu pristojbin za uradne nadzore, izključno stroški (plač) uradnih veterinarjev in uradnih preglednikov, ki opravljajo uradne inšpekcijske preglede, ali pa so lahko v to vključeni tudi stroški (plač) drugega osebja, zaposlenega pri [NVWA] ali [družbi KDS]?

2. Če je odgovor na vprašanje 1 pritrdilen, torej, da so lahko z besednima zvezama ‚osebje, ki je vključeno v uradni nadzor' iz točke 1 Priloge VI k Uredbi št. 882/2004 in ‚osebje, ki je vključeno v [opravljanje] uradn[ega] nadzor[a]' iz točke 2 Priloge VI k Uredbi št. 882/2004 zajeti tudi stroški (plač) drugega osebja, zaposlenega pri NVWA ali KDS, v kakšnih okoliščinah in v kakšnih mejah je še mogoče govoriti o takšnem odnosu med stroški za to dodatno osebje in uradnim nadzorom, da lahko plačilo stroškov (plač) temelji na členu 27(4) Uredbe št. 882/2004 in Prilogi VI, točki 1 in 2, k tej uredbi?

3a. Ali je treba določbe iz člena 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 in Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi razlagati tako, da navedena člen 27(4) in Priloga VI, točki 1 in 2, nasprotujeta temu, da bi se klavnicam zaračunavale pristojbine za uradni nadzor za tiste četrturne enote, ki so jih klavnice pri pristojnih organih naročile za potrebe uradnega nadzora, ki pa dejansko niso bile koriščene?

3b. Ali velja odgovor na vprašanje 3a tudi v primeru uradnih veterinarjev, ki jih je najel pristojni organ in ki ne prejemajo plače za četrturne enote, ki jih je klavnica sicer pri pristojnem organu naročila, ampak se v tem času naloge za potrebe uradnih nadzorov niso dejansko izvajale, medtem ko je znesek, ki se klavnici zaračuna za naročene, ampak nekoriščene četrturne enote, namenjen za pokrivanje splošnih stroškov upravljanja pristojnega organa?

4. Ali je treba določbe iz člena 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 in Priloge VI, točki 1 in 2, te uredbe razlagati tako, da navedeni člen 27(4) nasprotuje temu, da bi se klavnicam zaračunavala povprečna tarifa za dela, ki jih za potrebe uradnih nadzorov opravijo veterinarji, zaposleni pri NVWA in (manj plačani) najeti veterinarji, tako da se klavnicam zaračuna višja tarifa od tiste, ki je bila plačana najetim veterinarjem?

5. Ali je treba določbe iz členov 26 in 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 in Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi razlagati tako, da se pri izračunu pristojbin za uradne nadzore lahko upoštevajo stroški za vzpostavitev rezerve za odpornost družbe z omejeno odgovornostjo (KDS), pri kateri pristojni organi najemajo uradne preglednike, in se ta rezerva za odpornost lahko v primeru krize uporabi za plačilo plač in stroškov usposabljanja za osebje, ki dejansko izvaja uradne nadzore, kot tudi za osebje, ki omogoča izvajanje uradnih nadzorov?

6. Če je odgovor na peto vprašanje pritrdilen: do kakšnega zneska se sme taka rezerva za odpornost povečevati in kako dolgo sme biti obdobje, ki ga ta rezerva za odpornost pokriva?"

B. Zadeva C-478/18

29. Minister je z računi, izdanimi med oktobrom 2016 in februarjem 2017, od štirih tožečih strank v postopku v glavni stvari, in sicer od družb Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV in Vitelco BV (v nadaljevanju: tožeče stranke v postopku v glavni stvari), zahteval plačilo zneska v višini od 15.422,35 do 49.628,22 EUR za kritje stroškov, povezanih z inšpekcijskimi nalogami, ki so bile opravljene pri njih.

30. Po zavrnitvi pritožb zoper račune, poslane tožečim strankam v postopku glavni stvari, so te vložile tožbo pri College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve).

31. Predložitveno sodišče najprej navaja, da namerava izpodbijane odločbe odpraviti iz razlogov, ki po njegovem mnenju ne povzročajo težav glede razlage prava Unije. Vendar iz istih razlogov, kot so bili razloženi v predložitvenem sklepu v zadevi C-477/18[7], meni, da je primerno Sodišču postaviti vprašanja v zvezi z drugimi vidiki spora, ki pa povzročajo razumne dvome o razlagi člena 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 ter Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi.

32. Ob zatrjevanju, da iz sodbe Kødbranchens Fællesråd[8] izhaja, da je mogoče upoštevati samo plače in stroške oseb, ki dejansko opravljajo nadzor, tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo, da nekaterih stroškov, kot so postavke nastanitev, splošni materialni stroški, stroški amortizacije, pisarniški stroški in nekateri drugi stroški, ni mogoče šteti za stroške v smislu Priloge VI, točki 1 in 2, k Uredbi št. 882/2004. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari zlasti opozarjajo, da ni jasno razvidno, na kaj se nanaša postavka „inšpekcijske naloge“. V zvezi s tem minister odgovarja, da izračun urnega zneska, upoštevanega v tej postavki, vključuje stroške tehničnega upravljanja in načrtovanja, ki jih je treba opredeliti kot „plače in druge stroške za osebje, ki je vključeno v nadzor“, ker brez njih inšpekcijskih nalog ni mogoče opravljati.

33. Poleg tega tožeče stranke v postopku v glavni stvari predlagajo, naj se Sodišču postavi vprašanje za predhodno odločanje, da se preveri, ali je druge stroške, povezane z nekaterimi postavkami, kot so služba za izvajanje informacijskih in komunikacijskih tehnologij, specifični stroški (službena obleka), potni stroški za prevoz na delo, stroški podizvajalskega osebja in drugi stroški osebja, mogoče obravnavati kot stroške, nastale osebam, ki dejansko opravljajo uradni nadzor.

34. V teh okoliščinah je College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba besedni zvezi ‚osebje, ki je vključeno v uradni nadzor‘ iz točke 1 Priloge VI k [Uredbi št. 882/2004] in ‚osebje, ki je vključeno v [opravljanje] uradn[ega] nadzor[a]‘ iz točke 2 Priloge VI k Uredbi št. 882/2004 razlagati tako, da so lahko stroški (plač), ki se lahko upoštevajo pri izračunu pristojbin za uradne nadzore, izključno stroški (plač) uradnih veterinarjev in uradnih preglednikov, ki opravljajo uradne inšpekcijske preglede, ali pa so lahko v to vključeni tudi stroški (plač) drugega osebja, zaposlenega pri [NVWA] ali družbi z omejeno odgovornostjo [KDS]?

2. Če je odgovor na vprašanje 1 pritrdilen, torej, da so lahko z besednima zvezama ‚osebje, ki je vključeno v uradni nadzor‘ iz točke 1 Priloge VI k Uredbi št. 882/2004 in ‚osebje, ki je vključeno v [opravljanje] uradn[ega] nadzor[a]‘ iz točke 2 Priloge VI k Uredbi št. 882/2004, zajeti tudi stroški (plač) drugega osebja, zaposlenega pri NVWA ali KDS, v kakšnih okoliščinah in v kakšnih mejah je še vedno mogoče govoriti o takšnem odnosu med stroški za to dodatno osebje in uradnim nadzorom, da lahko plačilo stroškov (plač) temelji na členu 27(4) Uredbe št. 882/2004 in Prilogi VI, točki 1 in 2, k tej uredbi?

3. Ali je treba določbe iz člena 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 in Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi razlagati tako, da navedena člen 27(4) in Priloga VI, točki 1 in 2, nasprotujeta temu, da bi se klavnicam zaračunavale pristojbine za uradni nadzor za tiste četrturne enote, ki so jih klavnice pri pristojnih organih naročile zaradi uradnega nadzora, ki pa dejansko niso bile koriščene?“

7 Glej točko 22 teh sklepnih predlogov.

8 Sodba z dne 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

C. Postopek pred Sodiščem

35. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 27. avgusta 2018 zadevi C-477/18 in C-478/18 združil za ustni postopek in izdajo sodbe.

36. Pisna stališča so vložili v zadevi C-477/18 družba Gosschalk, nizozemska, danska, madžarska in švedska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Evropska komisija, v zadevi C-478/18 pa tožeče stranke v postopku v glavni stvari ter Komisija.

37. Na skupni obravnavi obeh, zdaj združenih zadev, ki je bila 4. julija 2019, so stališča ustno predstavile družba Gosschalk, nizozemska in danska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Komisija.

III. Analiza

38. Uvodoma opozarjam, da se dvomi predložitvenega sodišča nanašajo na skladnost upravne prakse NVWA v zvezi z zaračunavanjem zneska stroškov, nastalih zaradi uradnega nadzora, z Uredbo št. 882/2004 in zadevajo tako obseg stroškov, vključenih v izračun povprečne tarife, kot tudi upoštevanje stroškov, povezanih s četrturnimi enotami uradnega nadzora, ki jih rezervirajo klavnice. Po mojem mnenju je koristno podati nekaj kratkih preudarkov glede zadevnih predpisov.

39. V skladu s členom 1(a) Uredbe št. 882/2004 je namen te uredbe med drugim preprečiti, odpraviti ali na sprejemljivo raven zmanjšati tveganje za zdravje ljudi in živali, neposredno ali prek okolja. Kot je izrecno navedeno v uvodni izjavi 6 te uredbe, se ta cilj doseže s tem, da države članice izvajajo upoštevno zakonodajo in preverjajo izpolnjevanje njenih zahtev z organizacijo uradnega nadzora.

40. V tem okviru se z Uredbo št. 882/2004 uvaja sistem za financiranje uradnega nadzora, da bi se preprečile razlike, ki bi lahko povzročile izkrivljanje konkurence med zasebnimi subjekti, vendar se z njo – to je treba poudariti – izvaja samo delna uskladitev. Vse določbe, katerih razlago predlaga predložitveno sodišče, in sicer člena 26 in 27 navedene uredbe ter Priloga VI, točki 1 in 2, k njej, namreč po mojem mnenju puščajo široko polje proste presoje državam članicam, ki lahko še naprej svobodno izberejo vir financiranja uradnega nadzora (splošna obdavčitev, pristojbine ali dajatve), merila za izračun pristojbin (dejanski stroški, ki nastanejo pristojnemu organu, pavšalni zneski ali minimalne cene) in stroške, ki se upoštevajo za ta izračun (izmed tistih, ki so našteti v Prilogi VI), pri čemer je to polje proste presoje omejeno, kot bom pojasnil v nadaljevanju [9], z nekaterimi merili, ki jih določajo iste določbe.

41. Glede na te elemente bo moralo Sodišče po mojem mnenju odgovoriti na vprašanja, ki jih postavlja predložitveno sodišče.

A. Prvo in drugo vprašanje v zadevah C-477/18 in C-478/18

42. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je izraza „osebje, ki je vključeno v uradni nadzor“ iz točke 1 Priloge VI k Uredbi št. 882/2004 in „osebje, ki je vključeno v [opravljanje] uradn[ega] nadzor[a]“ [10] iz točke 2 te priloge treba razlagati tako, da plače in stroški, ki se lahko upoštevajo pri izračunu pristojbin za uradni nadzor, vključujejo samo plače in stroške uradnih veterinarjev in uradnih preglednikov, ki konkretno opravljajo uradne inšpekcijske preglede, ali pa tako, da vključujejo tudi plače in stroške drugega osebja, zaposlenega pri NVWA ali družbi KDS. Če bi se za ta izraza štelo, da zajemata tudi plače in stroške tega drugega osebja, predložitveno sodišče z drugim

9 Glej točki 67 in 68 teh sklepnih predlogov.

10 Namen zapisa v oglatih oklepajih je upoštevati uporabo dveh različnih formulacij v nizozemski različici točk 1 in 2 Priloge VI k Uredbi št. 882/2004.

vprašanjem v vsaki od obeh združenih zadev v bistvu sprašuje, v katerih okoliščinah in v kakšnih mejah se za povezavo, ki obstaja med uradnim nadzorom in stroški za navedeno osebje – katerega dejavnost prispeva k opravljanju inšpekcijskih nalog uradnega nadzora – lahko šteje, da omogoča, da se ti stroški naložijo klavnicam na podlagi člena 27(4) Uredbe št. 882/2004 in Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi.

1. Obseg izraza „osebje, ki je vključeno v uradni nadzor“

43. V zvezi s prvim vprašanjem moram najprej pojasniti, da je iz predložitvenih odločb razvidno, da predložitveno sodišče sklicevanje na „drugo osebje, zaposleno pri NVWA ali družbi KDS“, razume tako, da se nanaša na upravno osebje in podporno osebje, to je osebje, katerega sodelovanje omogoča vzpostavitev, vzdrževanje in ohranjanje javnega sistema uradnega nadzora. Torej je predmet tega prvega vprašanja morebitna vključenost plač in stroškov teh kategorij osebja v sklop stroškov, ki jih je mogoče naložiti klavnicam.

44. Ob tem poudarjam, da v sami Prilogi VI, točki 1 in 2, k Uredbi št. 882/2004 ni nobenih navedb glede stopnje sodelovanja pri uradnem nadzoru, ki omogoča, da se osebje pristojnih organov opredeli kot „osebje, ki je vključeno v uradni nadzor“, in „osebje, ki je vključeno v opravljanje uradnega nadzora“.

45. Ker teh pojasnil v tej prilogi ni, je treba obseg teh izrazov določiti z uporabo tradicionalnih metod razlage Sodišča.

a) Jezikovna razlaga

46. Po mojem mnenju ni nobenega dvoma, da jezikovna razlaga navedenih izrazov ne more ponuditi nedvoumnega odgovora na obravnavano vprašanje.

47. Jezikovne različice Priloge VI k Uredbi št. 882/2004 se namreč bistveno razlikujejo glede izrazov, uporabljenih za označitev navedene kategorije osebja, kot je Sodišče že ugotovilo v sodbi Kødbranchens Fællesråd[11]. Natančneje, v skladu s točko 34 navedene sodbe „se v tej uredbi nemška (‚des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals‘) in francoska različica (‚personnel chargé des contrôles officiels‘) nanašata na osebje, ki *opravlja* nadzor, medtem ko so v angleški (‚staff involved in the official controls‘) in italijanski različici (‚personale partecipante ai controlli ufficiali‘) uporabljeni izrazi, ki bi se lahko nanašali na *širši* krog oseb“[12]. Okoliščina, da se nizozemska različica očitno sklicuje – tako kot angleška in italijanska različica – na osebje, ki je vključeno v uradni nadzor („het personneel dat betrokken is bij de officiële controles“ v točki 1 in „het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles“ v točki 2) ni pomembna.

48. Zaradi teh razlik med jezikovnimi različicami je treba obseg zadevnih izrazov določiti z uporabo sistematičnega, zgodovinskega in teleološkega pristopa.

11 Sodba z dne 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Moj poudarek.

b) Sistematična razlaga

49. Glede okvira, v katerega se umešča Priloga VI k Uredbi št. 882/2004, to je sistema pravil, določenega s to uredbo za zagotovitev financiranja uradnega veterinarskega nadzora, lahko že zdaj povem, da me temeljita analiza sistema za financiranje tega nadzora napeljuje k sklepanju, da bi bilo treba izraza „osebje, ki je vključeno v uradni nadzor“ in „osebje, ki je vključeno v opravljanje uradnega nadzora“ razlagati tako, da zajemata podporno osebje in upravno osebje, ki uradnim veterinarjem in uradnim preglednikom s tem, da jih razbremenjuje logistične organizacije inšpekcijskih nalog, omogoča, da se osredotočajo na svojo nalogo nadzora v ožjem smislu.

50. V zvezi s tem opozarjam, prvič, da „temeljni kamen“ tega sistema, in sicer člen 26 Uredbe št. 882/2004, določa, da „[d]ržave članice zagotovijo, da so na voljo ustrezna finančna sredstva za potrebno osebje in druge vire za uradni nadzor na katerikoli način, ki se jim zdi primeren, vključno s splošno obdavčitvijo ali določanjem pristojbin ali dajatev“. Če pa morajo pristojbine, pobrane od klavnic, omogočiti, da so na voljo *potrebno* osebje in drugi viri za opravljanje tega uradnega nadzora, ne vidim, kako bi bilo mogoče šteti, da plač in stroškov upravnega in podpornega osebja ni mogoče upoštevati pri določitvi teh pristojbin, saj uradnega nadzora ne bi bilo mogoče opravljati brez sodelovanja teh dveh kategorij osebja, in to niti v fazi načrtovanja niti v fazi spremljanja.

51. Zdi se mi, da to razlago potrjuje besedilo uvodnih izjav Uredbe št. 882/2004. Še posebej zgovorno se mi zdi to, da je v uvodni izjavi 32 navedeno, da bi „[z]a *organiziranje* uradnega nadzora […] morala biti na voljo ustrezna finančna sredstva“ [13]. Če je zakonodajalec Unije pojasnil, da morajo države članice sistem za financiranje vzpostaviti, da zagotovijo „organiziranje“, in ne samo „opravljanje“ uradnega nadzora, to namreč nujno pomeni, da je namen tega financiranja državam članicam omogočiti, da uvedejo *celovit sistem* uradnega nadzora in se pri tem ne omejijo le na konkretno opravljanje nadzorne naloge. Iz tega logično izhaja, da lahko navedeno financiranje, namesto da bi bilo omejeno na stroške, povezane s sodelovanjem osebja, ki je vključeno v to opravljanje, pokriva tudi plače in stroške upravnega in podpornega osebja.

52. Drugič, ugotavljam, da člen 27 Uredbe št. 882/2004, v zvezi s katerim so v Prilogi VI k tej uredbi določena nekatera izvedbena pravila, v odstavku 1 določa, da „[d]ržave članice lahko pobirajo pristojbine […] za kritje *stroškov uradnega nadzora*“ [14]. Plače in stroški upravnega in podpornega osebja pa po mojem mnenju lahko spadajo med navedene stroške. Tako kot ne bi bilo mogoče zanikati, da gre pri stroških, povezanih z dejavnostmi arhitekta, kot so načrtovanje, organizacija ali usmerjanje, za stroške gradnje stavbe, namreč ne vidim, kako bi bilo mogoče trditi, da pri stroških, povezanih z dejavnostmi upravnega in podpornega osebja, ne gre za stroške opravljanja uradnega nadzora.

53. Vsekakor je s pogledom na zgodovino Uredbe št. 882/2004 po mojem mnenju mogoče odpraviti vse preostale dvome glede tega, ali je predlagana razlaga izrazov „osebje, ki je vključeno v uradni nadzor“ in „osebje, ki je vključeno v opravljanje uradnega nadzora“ iz točk 1 in 2 Priloge VI pravilna.

13 Moj poudarek.

14 Moj poudarek.

c) Zgodovinska razlaga

54. Tako je treba preučiti pristop, ki ga je zakonodajalec Unije z leti sprejel na področju financiranja uradnega veterinarskega nadzora. Taka analiza zahteva, da se Uredba št. 882/2004 umesti v kronološko zaporedje zakonodajnih aktov Unije, s katerimi je bilo urejeno to financiranje, to je med, na eni strani, Direktivo 85/73/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo 96/43/ES (v nadaljevanju: Direktiva 85/73)[15], ki je veljala pred Uredbo št. 882/2004, in, na drugi strani, Uredbo (EU) 2017/625[16], ki je sicer res že veljavna, vendar se še ne uporablja za obdobja, na katera se nanašata obravnavani zadevi.

55. V zvezi z Direktivo 85/73 poudarjam, da je ta v členih od 1 do 3 določala, da morajo države članice pobirati pristojbino Skupnosti, ki bo pokrivala *stroške uradnih pregledov in kontrol*. Glede teh stroškov je bilo v členu 5(1) te direktive izčrpno pojasnjeno, da zajemajo „strošk[e] za plače in socialno zavarovanje inšpekcijske službe“ ter „administrativn[e] strošk[e], ki nastanejo pri opravljanju kontrole in pregledov, ki lahko vključujejo izdatke za interno usposabljanje inšpektorjev“, pri čemer morata obe kategoriji stroškov nastati „za kontrole in preglede iz členov 1, 2 in 3“. Z drugimi besedami, Direktiva 85/73 je izrecno določala, da je državam članicam dovoljeno uporabljati pristojbine za kritje drugih stroškov, in ne zgolj plač in stroškov osebja, ki konkretno opravlja uradni nadzor, kar je vključevalo tudi plače in stroške upravnega in podpornega osebja.

56. Enako velja za Uredbo 2017/625. To je še posebej jasno razvidno iz besedila njene uvodne izjave 66, v skladu s katero bi „[p]ristojbine ali dajatve […] morale pokriti stroške, ki jih imajo pristojni organi zaradi izvajanja uradnega nadzora, vključno z režijskimi stroški, ne bi pa jih smele presegati. Režijski stroški bi lahko vključevali *stroške podpore in organizacije, potrebne za načrtovanje in izvajanje uradnega nadzora*“[17], ter iz besedila člena 81, od (a) do (g), navedene uredbe, v skladu s katerim so stroški, na podlagi katerih se določijo te pristojbine ali dajatve, kolikor ti stroški izhajajo iz uradnega nadzora, sestavljeni iz „plač osebja, *vključno s podpornim in upravnim osebjem*[18], ki sodeluje pri izvajanju uradnega nadzora, strošk[ov] njihovega socialnega in pokojninskega zavarovanja ter zavarovanja“ (točka (a)), pa tudi „stroškov objektov in opreme“ (točka (b)), „stroškov usposabljanja“ – razen usposabljanja, potrebnega za pridobitev ustreznih kvalifikacij za zaposlitev pri pristojnih organih (točka (e)) – ter „potnih stroškov [takega osebja] in s tem povezanih dnevnic“ (točka (f)).

57. V teh okoliščinah glede prehoda med Direktivo 85/73 in Uredbo št. 882/2004 menim, da če bi se zakonodajalec Unije hotel oddaljiti od široke razlage povračljivih stroškov, uporabljene v navedeni direktivi, bi to izrecno navedel. Pripravljalno gradivo za Uredbo št. 882/2004 pa ne vsebuje nobene sledi o taki volji omejiti obseg stroškov, ki jih lahko države članice upoštevajo za financiranje uradnega nadzora.

58. Enako glede prehoda med Uredbo št. 882/2004 in Uredbo 2017/625 menim, da bi bila ob predpostavki, da Priloga VI, točki 1 in 2, k Uredbi št. 882/2004 plače in stroške upravnega in podpornega osebja izključuje iz sklopa stroškov, ki se lahko dobijo nazaj s pristojbinami, odločitev, da se v Uredbi 2017/625 ti stroški opredelijo široko, nujno razložljiva z voljo zakonodajalca Unije, da torej opusti domnevno ozki pristop, sprejet v Uredbi št. 882/2004. Vendar se je Komisija v svojem

15 Direktiva Sveta z dne 29. januarja 1985 o financiranju veterinarskih pregledov in kontrol, ki ga pokrivajo direktive 89/662/EGS, 90/425/EGS, 90/675/EGS in 91/496/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 6, str. 161).

16 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o izvajanju uradnega nadzora in drugih uradnih dejavnosti, da se zagotovi uporaba zakonodaje o živilih in krmi, pravil o zdravju in dobrobiti živali ter zdravju rastlin in fitofarmacevtskih sredstvih, ter o spremembi uredb (ES) št. 999/2001, (ES) št. 396/2005, (ES) št. 1069/2009, (ES) št. 1107/2009, (EU) št. 1151/2012, (EU) št. 652/2014, (EU) 2016/429 in (EU) 2016/2031 Evropskega parlamenta in Sveta, uredb Sveta (ES) št. 1/2005 in (ES) št. 1099/2009 ter direktiv Sveta 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES in 2008/120/ES ter razveljavitvi uredb (ES) št. 854/2004 in (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 89/608/EGS, 89/662/EGS, 90/425/EGS, 91/496/EGS, 96/23/ES, 96/93/ES in 97/78/ES ter sklepa Sveta 92/438/EGS (Uredba o uradnem nadzoru) (UL 2017, L 95, str. 1).

17 Moj poudarek.

18 Moj poudarek.

predlogu [19] sklicevala na zunanjo raziskavo za presojo uporabe mehanizma financiranja, vzpostavljenega z Uredbo št. 882/2004, v skladu s katero so navedeni stroški v Prilogi VI k tej uredbi opredeljeni na način, ki pristojnim nacionalnim organom pušča mnogo preveč svobode pri razlagi. [20] To sklicevanje, če se presoja v okviru ciljev Uredbe št. 2017/625, in sicer racionalizirati in uskladiti obstoječe določbe, pa me napeljuje k sklepanju, da se s to uredbo še zdaleč ne načrtuje korenita sprememba pristopa do povračljivih stroškov, ampak se poskušajo z njo zgolj zagotoviti pojasnila glede njihove opredelitve.

59. Skratka, čeprav je redakcijska razlika med Uredbo št. 882/2004 ter, prvič, direktivo, ki je bila njena predhodnica, in, drugič, uredbo, ki je Uredbo št. 882/2004 nasledila, po mojem mnenju zelo presenetljiva, se mi zdi, da dejstvo, da je pristop zakonodajalca Unije skozi pravne akte, ki so urejali financiranje uradnega nadzora, ostal nespremenjen, jasno govori v prid široki razlagi stroškov uradnega nadzora, ki jih lahko pristojni organi dobijo nazaj s pristojbinami. Po mojem mnenju namreč ne bi bilo pravilno, če bi se Uredba št. 882/2004 razlagala tako, da tem organom omogoča, da dobijo nazaj bolj omejen sklop stroškov od tistega, ki ga lahko dobijo nazaj tako na podlagi direktive, ki je bila predhodnica Uredbe št. 882/2004, kot na podlagi uredbe, s katero bo ta uredba razveljavljena, ker na eni strani nič v Uredbi št. 882/2004 ne kaže posebej na to, da se z njo sprejema ožji pristop glede vračanja stroškov kot z Direktivo 85/73, in ker na drugi strani nič v Uredbi 2017/625 ne nakazuje, da se želi zakonodajalec vrniti k širšemu pristopu, saj je iz pripravljalnega gradiva za zadnjenavedeno uredbo, kot sem pojasnil zgoraj, jasno razvidno, da je njen namen zgolj pojasniti obseg določb v zvezi s financiranjem uradnega nadzora. [21]

60. Tako razlago po mojem mnenju potrjuje tudi teleološka razlaga Priloge VI, točki 1 in 2, k Uredbi št. 882/2004.

d) Teleološka razlaga

61. Komisija je v predlogu Uredbe št. 882/2004 opozorila, da sistem za financiranje, ki temelji na pobiranju pristojbin, kot je vzpostavljen z Direktivo 85/73, ni omogočil, da bi se dosegel cilj preprečiti nadaljnji obstoj razlik med državami članicami, ki bi lahko povzročile izkrivljanje konkurence. Za izboljšanje tega položaja je predlagala uvedbo načela, ki je zdaj določeno v členu 26 navedene uredbe in v skladu s katerim morajo države članice zagotoviti, da so na voljo ustrezna finančna sredstva za to, da imajo pristojni organi potrebno osebje in druge vire za uradni nadzor. [22]

62. Če pa finančna sredstva, ki jih pristojni organi prejmejo s pristojbinami, ne bi zadostovala za kritje *celotnega nabora* stroškov, nastalih zaradi zagotavljanja uradnega nadzora, torej tudi za kritje plač in stroškov upravnega in podpornega osebja, bi bilo cilje Uredbe št. 882/2004, ki so preprečiti, odpraviti ali na sprejemljivo raven zmanjšati tveganje za ljudi in živali, mogoče doseči samo s prispevkom iz javnih financ, kar bi bilo – ker bi po definiciji povzročilo izkrivljanje konkurenčnih pogojev – v nasprotju s ciljem uskladitve, ki mu sledi ta uredba v svojem členu 27.

19 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju uradnega nadzora in drugih uradnih dejavnosti, da se zagotovi uporaba zakonodaje o živilih in krmi ter pravil o zdravstvenem varstvu živali, dobrobiti živali, zdravstvenem varstvu rastlin, rastlinskem razmnoževalnem materialu in fitofarmacevtskih sredstvih, ter o spremembi uredb (ES) št. 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009 in 1107/2009, uredb (EU) št. 1151/2012 in [….]/2013 [*za Urad za publikacije: vstaviti številko Uredbe o določbah za upravljanje odhodkov v zvezi s prehransko verigo, zdravjem in dobrobitjo živali ter v zvezi z zdravjem rastlin in rastlinskim razmnoževalnim materialom*] ter direktiv 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES, 2008/120/ES in 2009/128/ES (uredba o uradnem nadzoru), (COM(2013) 265 final, str. 4).

20 Glej: „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“ (Pristojbine ali dajatve, ki jih države članice pobirajo za kritje stroškov uradnega nadzora), Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, str. 35.

21 Glej opombo 19.

22 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju uradnega nadzora krme in živil (COM(2003) 52 final, točka 43).

63. Poleg tega se strinjam s trditvijo danske vlade, da če se za plače in stroške upravnega in podpornega osebja ne bi štelo, da spadajo v kategorijo povračljivih stroškov, bi morali pristojni organi dejavnosti, ki se izvajajo v okviru organizacije in načrtovanja uradnega nadzora, verjetno prepustiti uradnim veterinarjem ali uradnim preglednikom. Po mojem mnenju bi bilo to v nasprotju z zahtevo po učinkovitosti nadzora, za katero se mi zdi, da izhaja iz več določb Uredbe št. 882/2004, zlasti iz člena 4(2) („Pristojni organi zagotovijo: (a) učinkovitost in primernost uradnega nadzora […]“), člena 7(1) („[…] Na splošno ima javnost dostop do: (a) informacij o nadzornih dejavnostih pristojnih organov in njihovi učinkovitosti […]“) in člena 8(3) („Pristojni organi imajo vzpostavljene postopke: (a) za preverjanje učinkovitosti uradnega nadzora, ki ga opravljajo […]“).

64. Glede na vse te preudarke Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je izraza „osebje, ki je vključeno v uradni nadzor“ iz točke 1 Priloge VI k Uredbi št. 882/2004 in „osebje, ki je vključeno v [opravljanje] uradn[ega] nadzor[a]“ iz točke 2 te priloge treba razlagati tako, da plače in stroški, ki se lahko upoštevajo pri izračunu pristojbin za uradni nadzor, vključujejo tudi plače in stroške upravnega in podpornega osebja, zaposlenega pri NVWA ali družbi KDS.

2. Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da je stroške upravnega in podpornega osebja mogoče upoštevati pri izračunu pristojbin

65. Zdaj je treba odgovoriti na drugo vprašanje za predhodno odločanje, s katerim predložitveno sodišče Sodišču predlaga, naj opredeli pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da je stroške upravnega in podpornega osebja mogoče upoštevati pri izračunu pristojbin, naloženih klavnicam.

66. V zvezi s tem je treba navesti, da kadar se države članice odločijo uradni nadzor financirati s pristojbinami, je njihova diskrecijska pravica pri določanju stroškov, ki se lahko upoštevajo pri izračunu višine teh pristojbin, omejena, kot sledi.

67. Na prvem mestu, člen 27(1) Uredbe št. 882/2004, na katerega napotuje člen 27(4) te uredbe, zahteva obstoj *vzročne zveze* med zadevnimi stroški in uradnim nadzorom, ko določa, da lahko države članice pristojbine pobirajo le za kritje „stroškov uradnega nadzora“ (v nadaljevanju: merilo vzročnosti).

68. Na drugem mestu, člen 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004, za katerega predložitveno sodišče Sodišču predlaga, naj poda razlago, določa, da – naj spomnim – navedene pristojbine ne morejo biti višje od stroškov, ki jih nosijo pristojni organi (v nadaljevanju: merilo najvišjega povračila).

69. Zato bi moralo Sodišče po mojem mnenju v odgovoru na drugo vprašanje, ki ga postavlja predložitveno sodišče, ugotoviti samo, da se v vsakem primeru posebej uporabljata merili vzročnosti in najvišjega povračila v povezavi s kategorijami stroškov, naštetimi v Prilogi VI k Uredbi št. 882/2004.

70. V zvezi s tem ne morem mimo dejstva, da je družba Gosschalk v pisnem stališču trdila, da je Sodišče v sodbi Kødbranchens Fællesråd[23] opredelilo *splošne* povračljive stroške. Natančneje, po mnenju te zainteresirane stranke lahko pristojni organi na klavnice prenesejo samo *neposredne* stroške, to je tiste, ki jih je mogoče neposredno povezati z uradnim nadzorom, pri čemer so izključeni *posredni* stroški.

71. Vendar pozornejša analiza zadevne sodbe po mojem mnenju pripelje do zavrnitve take razlage.

23 Sodba z dne 17. marca 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

72. V navedeni zadevi je bilo Sodišču postavljeno vprašanje, ali lahko države članice pri določanju zneska pristojbin za uradni nadzor na podlagi člena 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 v povezavi s Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi na klavnice prenesejo stroške, povezane s plačami in usposabljanjem oseb, ki se udeležijo osnovnega obveznega usposabljanja za uradne preglednike. Sodišče je v odgovoru ugotovilo, da „so pristojbine lahko namenjene le kritju stroškov, ki za države članice *dejansko izhajajo* iz *izvedbe nadzora* v prehranskih obratih“, in da na podlagi tega „njihov cilj ni naložitev stroška začetnega usposabljanja tega osebja podjetjem zadevnega sektorja,[24]“.

73. Po mojem mnenju Sodišče v navedeni sodbi ni opredelilo kategorij stroškov, ki jih pristojni organi lahko dobijo nazaj od klavnic, temveč je zgolj navedlo, da *konkretna* kategorija, in sicer kategorija stroškov, izhajajočih iz osnovnega obveznega usposabljanja za uradne preglednike, ni povračljiva. Zdi se mi, da gre tu za običajno uporabo merila vzročnosti iz člena 27(1) Uredbe št. 882/2004, ki pripelje do tega, da se iz obsega povračljivih stroškov izključijo stroški, ki za pristojni organ niso bili nujni zaradi opravljanja kakršnega koli dejanskega uradnega nadzora, ker udeleženci tega obveznega usposabljanja v tem primeru še niso bili kvalificirani in tako niso mogli niti opravljati uradnega nadzora niti pomagati pri opravljanju tega nadzora.

74. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da so stroški upravnega in podpornega osebja pristojnega organa lahko vključeni v izračun pristojbin, ki se uporabljajo za klavnice na podlagi člena 27(4) Uredbe št. 882/2004 ter Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi, pod pogojem, prvič, da ti stroški dejansko izhajajo iz opravljanja uradnega nadzora, in drugič, da ne presegajo stroškov, ki nastanejo takemu organu v zvezi z zadevnimi kategorijami stroškov med tistimi, ki so naštete v navedeni prilogi.

75. Vseeno pa menim, da je treba dodati pojasnilo. Zavedam se namreč, da je skrb predložitvenega sodišča glede opredelitve povračljivih stroškov posledica pravne negotovosti, ki izhaja iz dejstva, da uporaba zgolj vzročnega merila v praksi pripelje do tega, da lahko NVWA klavnicam svobodno naloži stroške, ki imajo le zelo šibko zvezo z opravljanjem uradnega nadzora, kar povzroča številne spore pred tem sodiščem[25] zaradi *nedoločenosti* kategorij stroškov v Prilogi VI, točki 1 in 2, k Uredbi št. 882/2004. Vendar sem prepričan, da je treba to pravno negotovost v glavnem pripisati temu, da NVWA napačno razlaga pojem „pripadajoči stroški“ iz Priloge VI, točka 2, k Uredbi št. 882/2004.

76. Kot je namreč razvidno iz študije, ki je bila naročena zaradi sprejetja Uredbe 2017/625[26] in sem jo omenil že v točki 58 teh sklepnih predlogov, pa tudi iz pisnih stališč danske vlade in vlade Združenega kraljestva, so številni pristojni nacionalni organi pojem „pripadajoči stroški“ razumeli kot *vseobsegajoč* pojem, ki je tem organom na koncu omogočil, da so s pristojbinami na klavnice prenesli izredno širok nabor stroškov, za kar se mi predvsem zdi, da lahko odvzame polni učinek izčrpnemu seznamu iz te Priloge VI.

77. Vsekakor menim, da je treba v okviru celovite razlage Priloge VI, točka 2, k Uredbi št. 882/2004 pojem „pripadajoči stroški“, ki se še zdaleč ne sklicuje na pripadnost *vsem* kategorijam stroškov iz te priloge, povezati *izključno* s kategorijo „potnih stroškov“.

78. Razlago, katere sprejetje predlagam Sodišču, je mogoče podkrepiti zlasti z zgodovinskim elementom. V predlogu Uredbe št. 882/2004 je namreč Komisija ugotovila, da sistem za financiranje uradnega nadzora, ki je bil vzpostavljen z Odločbo Sveta 98/728/ES[27] in ki temelji na pobiranju pristojbin za pregledovanje dokumentacije določenih dodatkov ter za odobritev nekaterih obratov in

24 Glej sodbo z dne 17. marca 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, točka 39) (moj poudarek).

25 Glede na predložitvena sklepa je pred tem sodiščem trenutno nerešenih še 400 zadev, katerih predmet so odločbe ministrstva, s katerimi je bilo odločeno o pritožbah in ki so podobne odločbam iz postopkov v glavni stvari.

26 Glej: „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“ (Pristojbine ali dajatve, ki jih države članice pobirajo za kritje stroškov uradnega nadzora), Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, str. 35.

27 Odločba Sveta z dne 14. decembra 1998 o sistemu Skupnosti v zvezi s pristojbinami v sektorju krme za živali (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 24, str. 211).

posrednikov, deluje pravilno, v nasprotju s tem, kar se je pokazalo pri sistemu, uporabljenem v veterinarskem sektorju. Komisija je zlasti spomnila, da ta odločba v Prilogi B določa izčrpen seznam stroškov, ki jih je treba upoštevati pri izračunu pristojbin. Na tem seznamu, za katerega se torej zdi, da je bil glavni vir navdiha pri pripravi Priloge VI k Uredbi št. 882/2004, pa je v tretji alinei naslova „Administrativni stroški“ ločeno navedena kategorija „potnih in z njimi povezanih stroškov“.

79. Na podlagi te razlage bi se *de facto* neomejeno polje proste presoje držav članic pri določanju stroškov, ki se lahko prenesejo na klavnice, precej zmanjšalo v primerjavi s sedanjo prakso pristojnih nacionalnih organov, ker bi se tako lahko pri izračunu pristojbin upoštevali samo stroški, ki so povezani s potnimi stroški, kot so na primer stroški v zvezi z rezervacijami vozovnic za vlake, hotelskih sob in najetih vozil. Zdi se mi, da to zadošča za odpravo položaja pravne negotovosti, ki je povzročil, kot sem opozoril zgoraj, številne spore pred predložitvenim sodiščem.

B. Vprašanje 3a v zadevi C-477/18 in vprašanje 3 v zadevi C-478/18

80. Predložitveno sodišče s tema vprašanjema sprašuje, ali je treba člen 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 ter Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi razlagati tako, da nasprotujeta temu, da se za klavnice uporablja pristojbina za tiste četrturne enote uradnega nadzora, ki so jih te klavnice pri pristojnem organu naročile, vendar dejansko niso bile koriščene.

81. V zvezi s tem je treba najprej še enkrat spomniti, da člen 27(4), uvodni del in točka (a), določa načelo, v skladu s katerim so morali stroški, ki se lahko upoštevajo pri izračunu pristojbin, pobranih zaradi opravljanja uradnega nadzora, pristojnim nacionalnim organom dejansko nastati. Z drugimi besedami, stroškov, ki nimajo te *dejanske* narave, nikakor ni mogoče naložiti klavnicam.

82. Iz tega izhaja, da skladnost zaračunavanja stroškov uradnega nadzora klavnicam s členom 27(4) Uredbe št. 882/2004 ni pravno vprašanje, ampak je odvisna predvsem od analize dejstev in zlasti od odgovora na vprašanje, ali so v obravnavanem primeru stroški pristojnemu organu nastali le zato, ker so klavnice pri njem rezervirale četrturne enote uradnega nadzora, čeprav te četrturne enote nazadnje niso bile koriščene.

83. V zvezi s tem je v pisnem postopku mogoče najti dve nasprotni tezi. Medtem ko družba Gosschalk trdi, da zneskov za naročene, vendar nekoriščene četrturne enote uradnega nadzora ni mogoče zaračunati klavnicam na podlagi člena 27(4) Uredbe št. 882/2004, ker ti zneski ne ustrezajo stroškom, ki dejansko nastanejo upravi NVWA, nizozemska vlada meni nasprotno, saj po njenem mnenju za četrturne enote, ki so bile naročene, ne pa koriščene, upravi NVWA nastanejo isti stroški kot za četrturne enote, ki so bile dejansko koriščene.

84. Po mojem mnenju je pri obeh tezah spregledan element, zaradi katerega pristojnim nacionalnim organom eventualno nastanejo stroški, in sicer dejstvo, da osebja, ki je bilo zaradi nadzora razporejeno v klavnico, ki je rezervirala odvečne četrturne enote, ni mogoče prerazporediti v druge klavnice.

85. Kako je od tega dejstva odvisen odgovor na vprašanje, ali so navedenim organom stroški dejansko nastali in se torej lahko naložijo zadevnim klavnicam, je mogoče ponazoriti z dvema vrstama položajev, ki sta jasno in podrobno opisana v pisnih stališčih vlade Združenega kraljestva. Če klavnica rezervira čas dveh ur in petinštiridesetih minut, porabi pa le dve uri in trideset minut, ker je opravljanje uradnega nadzora dejansko trajalo manj časa, je očitno, da pristojni organ ne bo mogel prerazporediti svojega osebja. Torej je upravičeno, da se stroški, povezani z razporeditvijo osebja za dve uri in petinštirideset minut, naložijo navedeni klavnici, saj so ti stroški pristojnemu organu že nastali. Če pa je klavnica preklicala rezervacijo zadnje četrturne enote, se bo treba prepričati, da so stroški, povezani

s to četrturno enoto, pristojnemu nacionalnemu organu že nastali. V ta namen se strinjam s trditvijo vlade Združenega kraljestva, da bo treba preveriti, ali je klavnica *dovolj časa vnaprej* obvestila pristojni nacionalni organ, da je ta lahko prerazporedil svoje kadrovske vire. Če ga je, je bilo osebje mogoče prerazporediti in torej ne bo mogoče za navedeno četrturno enoto zaračunati nobenega zneska.

86. Zavedam se, da bi v tem zadnjem primeru izključno presoja vsakega primera posebej lahko povzročila številne dodatne spore. Zato in da bi se klavnicam dalo na voljo merilo, ki ga je lahko uporabljati, tako kot vlada Združenega kraljestva menim, da bi pristojni nacionalni organi lahko določili *rok za obvestitev*, ki bi omogočal prerazporeditev njihovega osebja iz ene klavnice v drugo.

87. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje 3a v zadevi C-477/18 in vprašanje 3 v zadevi C-478/18 odgovori, da je treba člen 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 ter Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da se klavnicam iz naslova pristojbin zaračuna znesek za tiste četrturne enote uradnega nadzora, ki so jih te klavnice pri pristojnem nacionalnem organu naročile, vendar dejansko niso bile koriščene, če ta organ ne more prerazporediti osebja, danega na voljo zadevni klavnici.

C. Vprašanje 3b v zadevi C-477/18

88. Predložitveno sodišče s tem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali velja odgovor na vprašanje 3a tudi v primeru, v katerem pristojni organ uporabi najete veterinarje, ki ne prejemajo plače za četrturne enote, ki jih je klavnica naročila, vendar niso bile koriščene, in v katerem je znesek, ki se klavnici zaračuna za naročene, vendar nekoriščene četrturne enote, namenjen kritju splošnih stroškov pristojnega organa.

89. Uvodoma ugotavljam, da nizozemska vlada v pisnem stališču zavrača že predpostavko tega vprašanja, ker meni, da takoj, ko se načrtuje sodelovanje veterinarja NVWA ali najetega uradnega veterinarja, bo zadevni veterinar prejel plačo neodvisno od tega, ali se nadzor opravi ali ne. Vsekakor ni nobenega dvoma, da bo moralo Sodišče odgovoriti na to vprašanje v obliki, v kateri ga postavlja predložitveno sodišče, ker iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je v postopku predhodnega odločanja samo predložitveno sodišče pristojno za obravnavo in oceno dejanskega stanja zadeve, ki mu je predložena v odločanje. [28]

90. Preučiti je torej treba vprašanje, ali se znesek, ki ustreza plačam, ki jih najeti veterinarji ne prejmejo za naročene, vendar nekoriščene četrturne enote, lahko zaračuna klavnicam za kritje splošnih stroškov NVWA.

91. Po mojem mnenju tako oblikovana pristojbina vzbuja dvome glede skladnosti s členom 27(4) Uredbe št. 882/2004.

92. Prvič, menim, da merilo, v skladu s katerim morajo splošni stroški odsevati stroške, ki so upravi NVWA dejansko nastali, zahteva, da prihranki, ustvarjeni zaradi nižjega plačila, ki ga prejmejo najeti veterinarji, ker ti ne dobijo plače za četrturne enote, ki jih je klavnica naročila, vendar niso bile koriščene, ustrezajo splošnim stroškom v *enakem* znesku, kar se mi v praksi zdi vprašljivo. Vsekakor bo moralo predložitveno sodišče preveriti, ali je tako.

28 Glej sodbo z dne 8. junija 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, točka 36 in navedena sodna praksa).

93. Drugič, ugotavljam, da iz spisa ni razvidno, da zadevni stroški spadajo v eno ali več kategorij stroškov iz Priloge VI k Uredbi 882/2004, na katero napotuje člen 27(4) te uredbe. „Splošni stroški" kot taki namreč niso vključeni na izčrpni seznam kategorij stroškov, ki se lahko upoštevajo pri izračunu pristojbin, iz Priloge VI k Uredbi št. 882/2004, ker zanje ni mogoče šteti, da so zajeti s pojmom „pripadajoči stroški". Tako se bo treba prepričati, da se pri izračunu pristojbin, naloženih klavnicam, upošteva samo tisti del splošnih stroškov NVWA, ki spada v eno ali več zgoraj navedenih kategorij, kar bo moralo presoditi predložitveno sodišče.

94. Glede na te preudarke Sodišču predlagam, naj predložitvenemu sodišču odgovori, da odgovor na vprašanje 3a velja tudi v primeru, v katerem pristojni organ uporabi najete veterinarje, ki ne prejemajo plače za četrturne enote, ki jih je klavnica naročila, vendar niso bile koriščene, in v katerem je znesek, ki se klavnici zaračuna za naročene, vendar nekoriščene četrturne enote, namenjen kritju splošnih stroškov pristojnega organa, pod pogojem, da ti splošni stroški spadajo v eno ali več kategorij iz Priloge VI, točki 2 in 3, k Uredbi št. 882/2004 ter da je njihov znesek enak prihrankom, ki jih je ustvaril pristojni organ zaradi nižjega plačila, ki ga prejmejo najeti veterinarji, ker ti ne dobijo plače za četrturne enote, ki jih je klavnica naročila, vendar niso bile koriščene. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je tako.

D. Četrto vprašanje v zadevi C-477/18

95. Predložitveno sodišče želi s četrtim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali je treba člen 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 in Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi razlagati tako, da nasprotujeta temu, da se za klavnice uporablja ista povprečna tarifa za naloge uradnega nadzora, ki jih opravijo veterinarji, zaposleni pri NVWA, in za tiste, ki jih opravijo najeti veterinarji, ki so slabše plačani, tako da se klavnicam lahko zaračuna višji znesek od plačila, ki ga prejmejo najeti veterinarji.

96. Priznam, da celo po pozornem branju ugotovitev, podanih v predložitvenem sklepu, nisem zmožen natančno opredeliti vprašanja razlage, katerega analizo predložitveno sodišče predlaga Sodišču s tem vprašanjem za predhodno odločanje.

97. Najprej ugotavljam, da je treba v skladu z nizozemskim pravom tarife določiti letno na podlagi, prvič, povprečnih stroškov, nastalih upravi NVWA v preteklih treh letih, in, drugič, upoštevanja pričakovanih sprememb stroškov v prihodnjem letu. Na tej podlagi se klavnicam za naloge, ki se v njih opravijo v okviru uradnega nadzora, zaračuna enak znesek. [29]

98. V teh okoliščinah je jasno, da je lahko povprečje plač uradnih veterinarjev in najetih veterinarjev, vključeno v to tarifo, pri nekaterih inšpekcijskih nalogah višje od stroškov, ki dejansko nastanejo upravi NVWA. Zato se mi zdi, da bi se za vprašanje, ki ga predložitveno sodišče postavlja Sodišču, lahko štelo, da se z njim sprašuje, (i) ali ne bi bila NVWA na podlagi Uredbe št. 882/2004 dolžna uporabiti pristojbine, ki temelji na *dejanskih* stroških opravljanja uradnega nadzora v vsaki klavnici, obravnavani posamično, oziroma (ii) ali možnost, da NVWA v posameznem letu ustvari dobiček, ni nezdružljiva z Uredbo št. 882/2004.

29 Kot je zatrdil minister v zadevi C-477/18, je razlog, na katerem temelji sprejetje povprečne tarife, potreba po ohranjanju enakega obravnavanja, saj je taka tarifa koristna za to, da se preprečijo razlike v obravnavanju klavnic glede na to, ali inšpekcijske preglede opravljajo uradni veterinarji ali najeti veterinarji.

99. Ob predpostavki, da želi predložitveno sodišče – kot meni večina zainteresiranih strank v pisnih stališčih – dobiti pojasnila za prvo od teh točk, bi opozoril le, da se v skladu s členom 27(4)(b) Uredbe št. 882/2004 pristojbine „lahko določijo pavšalno na podlagi stroškov, ki jih nosijo pristojni organi v danem obdobju“. Po mojem mnenju pa skoraj ni dvoma, da *zahteva*, da se za klavnice uporabljajo pristojbine, temelječe na stroških, ki dejansko nastanejo v okviru opravljanja uradnega nadzora v njihovih konkretnih obratih, ni združljiva z *možnostjo*, ki jo določa ta določba.

100. V primeru, da bi vprašanje, ki ga postavlja predložitveno sodišče, zadevalo drugo od teh točk, opozarjam, da člen 27(4)(b) Uredbe št. 882/2004 pomeni, da se pristojnim organom daje možnost, da klavnicam naložijo stroške, ki so lahko glede na obravnavano leto višji ali nižji od stroškov, ki dejansko nastanejo tem organom. Ob tem je okoliščina, nad katero se družba Gosschalk pritožuje v pisnem stališču [30], in sicer da pristojni organi v posameznem letu ustvarijo dobiček – daleč od tega, da bi bila nezdružljiva z Uredbo št. 882/2004 – zgolj neizbežna posledica možnosti, ki jim je dana in ki bi ob predpostavki, da druge sestavine tarife ostanejo nespremenjene, nujno pomenila, da bodo pristojbine, uporabljene za klavnice, naslednje leto nižje.

101. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na četrto vprašanje odgovori, da je treba člen 27(4)(a) Uredbe št. 882/2004 ter Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da se za klavnice uporablja ista povprečna tarifa za naloge uradnega nadzora, ki jih opravijo veterinarji, zaposleni pri NVWA, in za tiste, ki jih opravijo najeti veterinarji, ki so slabše plačani, tako da se klavnicam lahko zaračuna višji znesek od plačila, ki ga prejmejo najeti veterinarji, ker iz člena 27(4)(b) navedene uredbe izhaja, da imajo pristojni organi pravico pristojbine določiti pavšalno.

E. Peto in šesto vprašanje v zadevi C-477/18

102. Predložitveno sodišče s petim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 26 in člen 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 ter Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi razlagati tako, da se pristojbine, pobrane ob uradnem nadzoru, ki se opravlja v klavnicah, lahko uporabijo za oblikovanje rezerve za zasebno družbo, pri kateri pristojni organ najema uradne preglednike, ob upoštevanju, da bi se ta rezerva lahko v primeru krize uporabila za plačilo plač in stroškov osebja, ki bo po koncu krize opravljalo uradni nadzor ali omogočalo njegovo opravljanje. Če je odgovor pritrdilen, predložitveno sodišče s šestim vprašanjem v bistvu sprašuje, do katerega zneska se sme ta rezerva povečevati in kako dolgo sme biti obdobje, ki ga ta rezerva pokriva.

103. Najprej je treba spomniti, da se zadevna rezerva oblikuje v družbi KDS za zagotovitev, da bo v primeru nepredvidenih okoliščin, kot je epizootska bolezen, ki upravičuje dolgotrajno ustavitev klanja živali, še naprej mogoče plačevati plače in stroške usposabljanja uradnih preglednikov [31], ne da bi bilo treba to osebje odpustiti.

104. Teza, po kateri bi bilo oblikovanje navedene rezerve v družbi KDS v skladu z Uredbo št. 882/2004, temelji, kot se zdi, na povezanem branju člena 4(2)(c) in člena 26 te uredbe.

105. V zvezi z vsebino teh določb, člen 4(2)(c) Uredbe št. 882/2004 določa, da morajo pristojni organi imeti dovolj ustrezno usposobljenega in izkušenega osebja za učinkovito opravljanje uradnega nadzora in nadzornih dolžnosti, člen 26 pa določa – naj spomnim – da morajo države članice zagotoviti, da so v ta namen na voljo ustrezna sredstva.

30 Družba Gosschalk namreč navaja – ne da bi zagotovila več pojasnil – da je NVWA tako ustvarila dobiček v višini 8.500.000 EUR.

31 Kot nizozemska vlada priznava v pisnem stališču, se ta težava ne pojavlja za uradne veterinarje, ker so ti v takih okoliščinah odgovorni za odstranitev živali, okuženih z epizootsko boleznijo.

106. Ker je namen zadevne rezerve zbrati sredstva, potrebna za zagotovitev razpoložljivosti navedenega osebja, da bi bilo nadzor mogoče ponovno začeti opravljati takoj po koncu kriznih razmer, bi bilo mogoče trditi, da Uredba št. 882/2004 ne nasprotuje njenemu oblikovanju.

107. Vendar bi bil tak sklep po mojem mnenju napačen.

108. S tem nočem namigovati, da države članice ne morejo predvideti financiranja take rezerve v okviru Uredbe št. 882/2004. Ravno nasprotno, nikakor ne dvomim, da so za to pristojne. Vendar menim, da države članice tega ne morejo storiti *z uporabo pristojbin*.

109. Kot sem v teh sklepnih predlogih večkrat opozoril, je namreč v nasprotju s financiranjem, ki se zagotavlja s splošno obdavčitvijo, financiranje s pristojbinami (ali dajatvami) omejeno s pogoji, določenimi v členu 27(1) in (4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004. V obravnavanem primeru pa ni mogoče šteti, da so ti pogoji izpolnjeni, in sicer iz v nadaljevanju navedenih razlogov.

110. Prvič, stroški, ki se lahko upoštevajo pri izračunu pristojbin, so morali v skladu s členom 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 nastati „pristojnim organom“. V obravnavanem primeru bi stroški, povezani s plačami in stroški uradnih preglednikov, zaposlenih pri družbi KDS, v kriznem obdobju eventualno nastali tej zasebni družbi, ne pa pristojnemu nacionalnemu organu, to je NVWA.[32]

111. Drugič, na podlagi iste določbe so morali navedeni stroški pristojnemu organu *dejansko* nastati. V obravnavanem primeru sem prepričan, da *prihodnja in hipotetična* narava dogodka, s katerim so pogojeni ti stroški, in sicer pojava epizootske bolezni, ne omogoča sklepanja, da to drži.

112. Tretjič, ker se mi zdi, da je dejanska narava stroškov, nastalih pristojnemu organu, nujen pogoj za obstoj vzročne zveze med temi stroški in uradnim nadzorom, kot jo zahteva člen 27(1) Uredbe št. 882/2004, lahko prihodnja in hipotetična narava pojava epizootske bolezni po mojem mnenju izključuje tudi obstoj te vzročne zveze.

113. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na peto vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člen 26 in člen 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 ter Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi razlagati tako, da pristojbin, pobranih ob uradnem nadzoru, ki se opravlja v klavnicah, ni mogoče uporabiti za oblikovanje rezerve v zasebni družbi, pri kateri pristojni organ najema uradne preglednike, ob upoštevanju, da bi se ta rezerva lahko v primeru epizootske bolezni uporabila za plačilo plač in stroškov osebja, ki bo po koncu krize opravljalo uradni nadzor ali omogočalo njegovo opravljanje.

114. Ob upoštevanju odgovora, ki ga Sodišču predlagam za to vprašanje, ni treba odgovoriti na šesto vprašanje.

IV. Predlog

115. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska), odgovori:

1. Izraza „osebje, ki je vključeno v uradni nadzor“ iz točke 1 Priloge VI k Uredbi (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in

32 Naj v zvezi s tem spomnim, da je pojem „pristojni organ“ v členu 2, drugi odstavek, točka 4, Uredbe št. 882/2004 opredeljen kot „osrednji organ države članice, ki je pristojen za organizacijo uradnega nadzora, ali katerikoli drug organ, na katerega je ta pristojnost prenesena“.

zaščiti živali in „osebje, ki je vključeno v [opravljanje] uradn[ega] nadzor[a]“ iz točke 2 te priloge je treba razlagati tako, da plače in stroški, ki se lahko upoštevajo pri izračunu pristojbin za uradni nadzor, vključujejo tudi plače in stroške upravnega in podpornega osebja, zaposlenega pri Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemska uprava za varnost hrane in živil) ali pri zasebni družbi Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (nadzor kakovosti v živinorejskem sektorju).

2. Stroški upravnega in podpornega osebja pristojnega organa so lahko vključeni v izračun pristojbin, ki se uporabljajo za klavnice na podlagi člena 27(4) Uredbe št. 882/2004 ter Priloge VI, točki 1 in 2, k tej uredbi, pod pogojem, prvič, da ti stroški dejansko izhajajo iz opravljanja uradnega nadzora, in drugič, da ne presegajo stroškov, ki nastanejo takemu organu v zvezi z zadevnimi kategorijami stroškov med tistimi, ki so naštete v navedeni prilogi.

3. Člen 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 ter Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da se klavnicam iz naslova pristojbin zaračuna znesek za tiste četrturne enote uradnega nadzora, ki so jih te klavnice pri pristojnem nacionalnem organu naročile, vendar dejansko niso bile koriščene, če ta organ ne more prerazporediti osebja, danega na voljo zadevni klavnici.

4. Prejšnji odgovor velja tudi v primeru, v katerem pristojni organ uporabi najete veterinarje, ki ne prejemajo plače za četrturne enote, ki jih je klavnica naročila, vendar niso bile koriščene, in v katerem je znesek, ki se klavnici zaračuna za naročene, vendar nekoriščene četrturne enote, namenjen kritju splošnih stroškov pristojnega organa, pod pogojem, da ti splošni stroški spadajo v eno ali več kategorij iz Priloge VI, točki 2 in 3, k Uredbi št. 882/2004 ter da je znesek zadevnih stroškov enak prihrankom, ki jih je ustvaril pristojni organ zaradi nižjega plačila, ki ga prejmejo najeti veterinarji, ker ti ne dobijo plače za četrturne enote, ki jih je klavnica naročila, vendar niso bile koriščene. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je tako.

5. Člen 27(4)(a) Uredbe št. 882/2004 ter Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta temu, da se za klavnice uporablja ista povprečna tarifa za naloge uradnega nadzora, ki jih opravijo veterinarji, zaposleni pri nizozemski upravi za varnost hrane in živil, in za tiste, ki jih opravijo najeti veterinarji, ki so slabše plačani, tako da se klavnicam lahko zaračuna višji znesek od plačila, ki ga prejmejo najeti veterinarji, ker iz člena 27(4)(b) navedene uredbe izhaja, da imajo pristojni organi pravico pristojbine določiti pavšalno.

6. Člen 26 in člen 27(4), uvodni del in točka (a), Uredbe št. 882/2004 ter Prilogo VI, točki 1 in 2, k tej uredbi je treba razlagati tako, da pristojbin, pobranih ob uradnem nadzoru, ki se opravlja v klavnicah, ni mogoče uporabiti za oblikovanje rezerve v zasebni družbi, pri kateri pristojni organ najema uradne preglednike, ob upoštevanju, da bi se ta rezerva lahko v primeru epizootske bolezni uporabila za plačilo plač in stroškov osebja, ki bo po koncu krize opravljalo uradni nadzor ali omogočalo njegovo opravljanje.