Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 18. septembril 2019[1]

Liidetud kohtuasjad C-477/18 ja C-478/18

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Määrus nr 882/2004 – Sööda- ja toidualane ametlik kontroll – Rahastamine – Lõivud, mida liikmesriigid võivad koguda ametliku kontrolli kulude katmiseks – VI lisa – Mõiste „ametlike kontrollidega seotud töötajad“ – Mõiste „seonduvad kulud“ – Artikkel 27 – Ametlikust kontrollist tulenevad kulud – Pädeva asutuse poolt kantud kulud – Reserveeritud, ent ära kasutamata jäänud veerandtunnid – Keskmised tariifid – Eraõiguslikule ettevõtjale moodustatud reserv, mida võib kasutada selliste töötajate koolituskulude tasumiseks, kes episootia korral kontrolli tegelikult läbi viivad

1. Käesoleva ettepaneku esemeks olevates eelotsusetaotlustes küsib College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) Euroopa Kohtult, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 882/2004 ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks[2], artikli 27 lõikeid 1 ja 4 ning VI lisa punkte 1 ja 2.

2. Üldjoontes palutakse Euroopa Kohtul võtta seisukoht küsimuses, millised tingimused ja piirangud seab määrus nr 882/2004 ametliku veterinaarkontrolli teostamiseks pädeva liikmesriigi asutuse õigusele nõuda tapamajalt, kus see kontroll läbi viidi, lõivu maksmist selle teostamiseks kantud kulude katmiseks.

3. Euroopa Kohus peab sellega seoses eelkõige kindlaks tegema, kas liikmesriigi pädeval asutusel on õigus kohustada tapamaja tasuma muude isikute palga ja kulude eest kui need, kes konkreetselt kontrolli läbi viivad, tapamaja poolt varem kindlaks määratud ja pädevalt asutuselt reserveeritud kontrolli aja eest, mida aga kontrolli läbiviimiseks ei kasutatud, ning reservi moodustamiseks eraõiguslikule ettevõtjale, kellelt pädev asutus saab sellise kontrolli läbi viimiseks riiklike veterinaararstide abisid.

1 Algkeel: prantsuse.

2 ELT 2004, L 165, lk 1; ELT eriväljaanne 03/45, lk 200.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Määrus nr 882/2004

4. Määruse nr 882/2004 põhjendustes 11–14 ja 32 on märgitud:

„(11) Ametlike kontrollide tegemise alal pädevad asutused peaksid vastama mitmetele tegevuskriteeriumidele, et tagada nende erapooletus ja tõhusus. Neil peaks olema piisav arv sobiva kvalifikatsiooniga kogenud töötajaid ning piisavad vahendid ja seadmed tööülesannete nõuetekohaseks täitmiseks.

(12) Ametlike kontrollide tegemisel tuleb kasutada selleks otstarbeks väljatöötatud asjakohaseid meetodeid, sealhulgas korralisi seirekontrolle ja intensiivsemaid kontrolle, näiteks ülevaatusi, vastavustõendamisi, auditeid, proovide võtmist ja proovide analüüsimist. Kõnealuste meetodite õige rakendamine eeldab ametlikke kontrolle tegevate töötajate asjakohast väljaõpet. Väljaõpe on vajalik ka selle tagamiseks, et pädevad asutused võtaksid otsuseid vastu ühtsel viisil, eelkõige seoses ohuanalüüsi ja kriitiliste kontrollpunktide (HACCP) põhimõtete rakendamisega.

(13) Ametlike kontrollide sagedus peaks olema korrapärane ja riskiga võrreldes proportsionaalne […].

(14) Ametlikud kontrollid peaksid toimuma dokumenteeritud korra alusel, et tagada nende kontrollide ühtne ja püsivalt kõrge kvaliteediga sooritamine.

[…]

(32) Ametlike kontrollide korraldamiseks peaksid olemas olema piisavad rahalised vahendid. Seetõttu peaks liikmesriikide pädevatel asutustel olema lõivustamise või maksustamise võimalus, et katta ametlike kontrollidega seoses kantud kulusid. Selle protsessi käigus on liikmesriikide pädevatel asutustel vabadus kehtestada lõive ja makse fikseeritud summadena, mis tuginevad kantud kuludele ja võtavad arvesse ettevõtjate konkreetset olukorda. Lõivude kohaldamisel käitlejate suhtes peaksid kehtima ühised põhimõtted. Seepärast on asjakohane sätestada ülevaatuslõivude taseme määramise kriteeriumid […].“

5. Selle määruse artikli 2 punktis 1 on mõiste „ametlik kontroll“ defineeritud järgmiselt: „mis tahes kujul toimuv kontroll, mida pädev asutus või ühendus teeb eesmärgiga teha kindlaks sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu reguleerivate eeskirjade täitmine“.

6. Nimetatud määruse artikli 3 „Üldised kohustused seoses ametlike kontrollide korraldamisega“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad ametlike kontrollide korrapärase tegemise riskidest lähtuvalt ja asjakohase sagedusega, et saavutada käesoleva määruse eesmärgid […].“

7. Sama määruse artikli 4 „Pädevate asutuste määramine ja tegevuskriteeriumid“ lõikes 2 on sätestatud:

„Pädevad asutused tagavad, et:

[…]

c) neil on olemas või on juurdepääs katsete tegemiseks vajalikule laborivarustusele ja piisav arv sobiva kvalifikatsiooniga ja kogenud töötajaid, et ametlikke kontrolle ja kontrollimisega seotud ülesandeid oleks võimalik täita tõhusalt ja tulemuslikult;

d) neil on asjakohased ja nõuetekohaselt hooldatud vahendid ja seadmed tagamaks, et töötajatel on võimalik teha ametlikke kontrolle tõhusalt ja tulemuslikult;

[…].“

8. Määruse nr 882/2004 artiklis 6 „Ametlikke kontrolle tegevad töötajad“ on sätestatud:

„Pädev asutus tagab, et kõik tema töötajad, kes teevad ametlikke kontrolle:

a) saavad oma pädevusvaldkonnas asjakohast väljaõpet, mis võimaldab neil oma tööülesandeid pädevalt täita ja teha ametlikke kontrolle järjepideval viisil. Kõnealune väljaõpe hõlmab vajaduse korral II lisa I peatükis nimetatud valdkondi;

b) hoiavad end oma pädevusvaldkonna arenguga kursis ja saavad vajaduse korral korrapärast lisaväljaõpet; ning

c) on võimelised multidistsiplinaarseks koostööks.“

9. Selle määruse II jaotis „Liikmesriikide ametlikud kontrollid“ sisaldab VI peatükki „Ametlike kontrollide rahastamine“, kuhu kuuluvad artiklid 26–29.

10. Määruse artiklis 26 „Üldpõhimõte“ on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad piisavate rahaliste vahendite olemasolu, et tagada ametlikeks kontrollideks vajalikud töötajad ja muud vahendid mis tahes vajalikuks peetavate meetmetega, sealhulgas üldise maksustamise või lõivude või maksude kehtestamise teel.“

11. Määruse artiklis 27 „Lõivud ja maksud“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võivad koguda lõive või makse, et katta ametlikest kontrollidest tulenevaid kulusid.

[…]

4. Ametlike kontrollide jaoks vastavalt lõikele 1 või 2 kogutavad lõivud:

a) ei ole kõrgemad, kui vastutavate pädevate asutuste poolt seoses VI lisas loetletud nimetustega kantavad kulud; ning

b) võidakse kehtestada kindla tariifiga, tuginedes pädevate asutuste poolt teatava aja jooksul kantud kuludele või vajaduse korral IV lisa B jaos või V lisa B jaos fikseeritud määraga.

[…]

10. Ilma et see piiraks artiklis 28 nimetatud kulusid, ei kogu liikmesriigid käesoleva määruse rakendamiseks muid kui käesolevas artiklis nimetatud lõive.

[…].“

12. Sama määruse VI lisas „Lõivude arvutamisel arvesse võetavad kriteeriumid“ on märgitud:

„1. Ametlike kontrollidega seotud töötajate palgad.

2. Ametlike kontrollidega seotud töötajate kulud, sealhulgas kulud vahenditele, tööriistadele, seadmetele, koolitusele, reisimisele ja seonduvad kulud.

3. Laboratoorsete analüüside tegemise ja proovide võtmise kulud.“

2. Määrus (EÜ) nr 854/2004

13. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 854/2004, millega kehtestatakse erieeskirjad inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametlikuks kontrollimiseks [3], artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesoleva määruse kohaldamisel kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

c) pädev asutus – liikmesriigi keskasutus, mis on pädev sooritama veterinaarkontrolli, või keskasutuse poolt selleks volitatud mis tahes muu asutus;

[…]

f) riiklik veterinaararst – veterinaararst, kes on käesoleva määruse kohaselt pädev tegutsema riikliku veterinaararstina ja on pädeva asutuse poolt määratud;

[…]

h) riikliku veterinaararsti abi – isik, kes on käesoleva määruse kohaselt pädev tegutsema riikliku veterinaararsti abina, kelle pädev asutus on määranud ning kes töötab riikliku veterinaararsti alluvuses ja tema vastutusalas;

[…].“

B. Madalmaade õigus

14. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteiti (Madalmaade Toidu- ja Tarbekaupade Amet, edaspidi „NVWA“) ja Algemene Inspectie (Üldjärelevalve Inspektsioon) tehtavate tööde tariifid on kehtestatud Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteiti (põllumajanduse, keskkonna ja toidukvaliteedi minister, edaspidi „minister“) 4. mai 2009. aasta määrusega nr 2164 (edaspidi „NVWA tariifide määrus“). Põhikohtuasjades kuulub kohaldamisele selle määruse redaktsioon, mis kehtis 3. aprillist 2013 kuni 28. veebruarini 2014.

3 ELT 2004, L 139, lk 206; ELT eriväljaanne 03/45, lk 75.

II. Vaidluste aluseks olevad asjaolud, põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

A. Kohtuasi C-477/18

15. Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (edaspidi „Gosschalk“) käitab tapamaja, töödeldes ja turustades sea- ja veiseliha. Sellega seoses tuli tema suhtes läbi viia määrusest nr 882/2004 ja NVWA tariifide määrusest tulenevat ametlikku kontrolli, mille eesmärk oli tagada, et ta järgib sööda- ja toidualaseid ning loomatervishoiu ja loomade heaolu käsitlevaid eeskirju.

16. Selle raames teevad tapaeelse ja tapajärgse kontrolli toiminguid ühelt poolt riiklikud veterinaararstid ja riiklike veterinaararstide abid, kes töötasid NVWA-s, mis on määratud pädev asutus, ning teiselt poolt riiklike veterinaararstide abid, kes olid eraõigusliku ettevõtja Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Loomasektori Kvaliteedikontrolli Inspektsioon, edaspidi „KDS“) lähetatud renditöötajad.

17. Kontrollimisega kaasnevate kulude katmiseks kogub minister lõivu vastavalt määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatavale lauseosale ja punktile a ning VI lisa punktidele 1 ja 2 ning NVWA tariifide määrusele.

18. Selle, kuidas määratakse kontrollitoimingute tegemiseks vajaliku riiklike veterinaararstide ja riiklike veterinaararstide abide arv ja mil viisil kogutakse lõivu, võib kokku võtta järgmiselt. Tapamaja esitab NVWA-le taotluse, täpsustades selles, milliseid kontrollitoiminguid on vaja teha, kui palju peab nende toimingute tegemiseks olema riiklikke veterinaararste ja riiklike veterinaararstide abisid ning kui palju on nende toimingute tegemiseks vaja aega, mida väljendatakse veerandtundides.

19. Pärast kontrollitoimingute tegemist esitab minister tapamajale nendega seoses tasumisele kuuluvate summade eest arve. Tapamaja peab maksma iga kontrollitoiminguid teinud riikliku veterinaararsti ja riikliku veterinaararsti abi kohta kindlas määras põhisumma ja lisaks summa iga toimingu tegemisele kulunud veerandtunni eest. Kui kontrollitoimingud võtavad kavandatust kauem aega, peab tapamaja maksma iga täiendava veerandtunni eest täiendavat tasu. Seevastu, kui kontrollitoimingud võtavad kavandatust vähem aega, peab tapamaja sellest hoolimata maksma taotluses näidatud, mitte toimingutele tegelikult kulunud veerandtundidele vastava summa.

20. Põhikohtuasjas esitati Gosschalkile mitu arvet, millega NVWA ja KDS nõudsid temalt lõivu tasumist tema tegevuskohas aastatel 2013–2016 tehtud kontrollitoimingute eest. Leides, et selle lõivu kogumine on vastuolus kohtuotsusega Kødbranchens Fællesråd[4], esitas Gosschalk ministrile vaided ning pärast vaiete rahuldamata jätmist esitas kaebused College van Beroep voor het bedrijfslevenile (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes).

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tuleks need otsused tühistada eelkõige piisava põhjenduse puudumise tõttu.

22. Kuna aga ühelt poolt tuleb ministril nende otsuste tühistamist oma edasises tegevuses arvesse võtta ning teisalt on eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses käesoleval ajal enam kui 400 apellatsioonkaebust, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nende vaidluste otstarbeka ja tõhusa lahendamise huvides on esitada Euroopa Kohtule teatavad eelotsuse küsimused, seda enam, et poolte vahel on vaidlus määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatava lauseosa ja punkti a ning VI lisa punktide 1 ja 2 tõlgendamise osas.

4 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus (C-112/15, EU:C:2016:185).

23. Esiteks puudutab see erimeelsus mõiste „ametlike kontrollidega seotud töötajad“ piiritlemist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib kõigepealt, et määruses nr 882/2004 ei ole selle VI lisa punktides 1 ja 2 sisalduva mõiste piire määratletud. Vastupidi sellele, mida leiab Gosschalk, on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et kohtuotsusest Kødbranchens Fællesråd[5] ei saa järeldada, et selle mõistega on hõlmatud üksnes tegelikult kontrolli läbi viivad riiklikud veterinaararstid ja riiklike veterinaararstide abid. Siiski kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus ministri poolt antud palju laiemas tõlgenduses, mille kohaselt saab VI lisas nimetatud töötajate hulka liigitada haldus- ja tugitöötajad ning ka nende palga ja kulud võib jätta tapamaja kanda.

24. Teiseks on poolte vahel erimeelsus selles osas, kuidas tuleb käsitleda neid veerandtunde, mida tapamaja on taotlenud, ent mis tegelikult toimingute tegemisele ei kulunud. Kui Gosschalk leiab, et nendega seotud kulud ei peaks jääma tapamaja kanda, sest tegelikult neid kulusid ei tekkinud, siis minister väidab vastupidi, et tapamaja vastutab selle eest, et kontrollitoimingute tegemiseks vajalike veerandtundide arv oleks teatatud täpselt ning et NVWA töötajate töö on väga rangelt planeeritud.

25. Kolmandaks puudutab põhikohtuasja poolte vaheline vaidlus renditöötajatest veterinaaride tasu tariifistiku tõlgendamist. Gosschalk märgib selle kohta, et NVWA kasutab kontrollitoimingute tegemiseks tööjõurendiettevõtete kaudu saadud riiklikke veterinaararste ning maksab neile oluliselt väiksemat tasu võrreldes tapamajale esitatud arvel kajastatuga, mis võimaldab NVWA-l saada ligi 8 500 000 euro suuruse kasumi. Peale selle makstakse siis, kui toimingutele kulunud veerandtundide arv on taotletud veerandtundide arvust väiksem, KDSi renditöötajatest riiklike veterinaararstide abidele üksnes tegelikult kulunud veerandtundide eest, samas kui tapamajale esitatakse arve summas, mis vastab taotletud, ent tegelikult kasutamata jäänud veerandtundide arvule. Ministri vastuväite kohaselt õigustab sellist toimimisviisi nõue säilitada kõigile osapooltele võrdsed tariifid. Ministri väitel kasutatakse tekkinud ülejääki NVWA üldkulude katmiseks.

26. Neljandaks toob Gosschalk välja, et tariifistik sisaldab osist, mida kasutatakse selleks, et moodustada KDSile reserv, et tulla toime suurõnnetuse korral tekkivate võimalike kuludega. Sel reservil puudub niisiis otsene seos konkreetsete kontrollitoimingutega ning sellega seotud kulusid ei saa käsitada tegelikult kontrollitoiminguid tegevate töötajatega seotud kuludena. Ministri hinnangul on selle reservi moodustamine põhjendatud vajadusega tagada, et sellistel ettenägematutel asjaoludel nagu episootia, mille korral on põhjendatud pikaks ajaks loomade tapmise peatamine, oleks endiselt võimalik maksta töötajatele palka ja tasuda muid tööjõukulusid, samuti koolituskulusid ilma, et peaks töötajatega töösuhet lõpetama, nii et pärast sellise kriisi lõppemist saaks kontrollimisega viivitamatult jätkata. Niisiis võimaldab see reserv koguda raha ametliku kontrolli tegemise eesmärgil tekkivate kulude katmiseks[6].

27. Lisaks juhib eelotsusetaotluse esitanud kohus tähelepanu sellele, et ta leidis juba 14. oktoobri 2010. aasta otsuses, et see reserv on määruse nr 882/2004 artikliga 27 kooskõlas. Siiski on tal tekkinud küsimus, milliste kriteeriumide alusel on võimalik kindlaks määrata selle reservi maksimaalne suurus ning kui tähtis on, et see reserv on moodustatud eraõiguslikule ettevõtjale (KDS), kellelt NVWA tellib riiklike veterinaararstide abisid, võttes arvesse, et tulu minetamist peetakse iseenesest osaks ettevõtja tavapärasest riskist. Kõigi nende asjaolude tõttu kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus oma 14. oktoobri 2010. aasta otsuse õigsuses.

5 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus (C-112/15, EU:C:2016:185).

6 Eelotsusetaotlusest nähtub, et selle reservi suuruseks on pool KDSi viimase kahe aasta keskmisest käibest, millele on lisatud 500 000 eurot.

28. Selles olukorras otsustas College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [määruse nr 882/2004] VI lisa punktis 1 sisalduvat väljendit „[a]metlike kontrollidega seotud töötajad“ ja määruse nr 882/2004 VI lisa punktis 2 sisalduvat väljendit „[a]metlike [kontrollide läbiviimisega] seotud töötajad“ tuleb tõlgendada nii, et (palga)kulud, mida võib ametliku kontrolliga seotud lõivu arvutamisel arvesse võtta, hõlmavad üksnes ametlikku kontrolli tegevate riiklike veterinaararstide ja riiklike veterinaararstide abide (palga)kulusid, või võib ametliku kontrolli kulude hulka arvata ka [NVWA] või [KDSi] muude töötajate (palga)kulud?

2. Kui esimesele küsimusele vastatakse nii, et määruse nr 882/2004 VI lisa punktis 1 sisalduv väljend „[a]metlike kontrollidega seotud töötajad“ ja määruse nr 882/2004 VI lisa punktis 2 sisalduv väljend „[a]metlike [kontrollide läbiviimisega] seotud töötajad“ võivad hõlmata ka NVWA või KDSi muude töötajate (palga)kulusid, siis millistel asjaoludel ja millistes piirides on sellisel juhul kõnealuste muude töötajate kulude ja ametliku kontrolli vahel veel sedavõrd tihe seos, et kõnealuste (palga)kulude katmiseks ettenähtud lõivu kogumisel võib tugineda määruse nr 882/2004 artikli 27 lõikele 4 ja määruse VI lisa punktidele 1 ja 2?

3. a) Kas määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nende sätetega on vastuolus, kui tapamajalt nõutakse ametliku kontrolli eest lõivu tasumist nende veerandtundide eest, mida tapamaja on pädevalt asutuselt taotlenud, kuid mida ametliku kontrolli tegemiseks tegelikult ei kasutatud?

3. b) Kas vastus kolmanda küsimuse punktile a kehtib ka juhul, kui tegemist on pädeva asutuse kasutatud renditöötajatest riiklike veterinaararstidega, kes veerandtundide eest, mille on tapamaja pädevalt asutuselt küll taotlenud, kuid mille vältel ametliku kontrolli toiminguid tegelikult ei tehta, tasu ei saa, kusjuures taotletud, kuid kasutamata veerandtundide eest tapamajalt sissenõutavat summat kasutatakse pädeva asutuse üldhalduskulude katmiseks?

4. Kas määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et artikli 27 lõikega 4 on vastuolus, kui ametliku kontrolli toimingute eest, mida teevad NVWA veterinaararstid ja (väiksemat tasu saavad) renditöötajatest veterinaararstid, nõutakse tapamajalt lõivu tasumist keskmise tariifi alusel, millest tulenevalt nõutakse tapamajalt lõivu kõrgema tariifi alusel kui renditöötajatest veterinaararstidele makstav tariif?

5. Kas määruse nr 882/2004 artiklit 26 ja artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et ametliku kontrolli eest nõutava lõivu arvutamisel võib arvesse võtta kulusid, mis tekivad reservi moodustamisest pädeva asutuse käsutusse renditöötajaid andvale eraõiguslikule äriühingule (KDS), kusjuures hädaolukorras saab kõnealust reservi kasutada tegelikult ametlikku kontrolli tegevate töötajate ning ametliku kontrolli tegemist võimaldavate töötajate palga maksmiseks ning koolituskulude katmiseks?

6. Kui viiendale küsimusele vastatakse jaatavalt: kui suures summas võib sellise reservi moodustada ning kui pikk võib olla sellega kaetud ajavahemik?“

B. Kohtuasi C-478/18

29. Minister nõudis 2016. aasta oktoobri ja 2017. aasta veebruari vahelisel ajal väljastatud arvetega neljalt põhikohtuasja kaebajalt, kelleks on Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV ja Vitelco BV (edaspidi „põhikohtuasja kaebajad“), 15 422,35 ja 49 628,22 euro vahemikku jääva summa tasumist nende suhtes tehtud kontrollitoimingutega seotud kulude eest.

30. Pärast neile esitatud arvete peale esitatud vaiete rahuldamata jätmist pöördusid põhikohtuasja kaebajad College van Beroep voor het bedrijfslevenisse (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes).

31. Kõigepealt märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kavatseb vaidlustatud otsused tühistada sellistel põhjendustel, mille puhul tema meelest liidu õiguse tõlgendamisraskusi ei teki. Siiski leiab ta samadel põhjustel nagu kohtuasjas C-477/18 esitatud eelotsusetaotluses[7], et otstarbekas on esitada Euroopa Kohtule küsimused selle vaidluse teiste aspektide kohta, mille pinnalt tekivad põhjendatud kahtlused seoses määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatava lauseosa ja punkti a ning VI lisa punktide 1 ja 2 tõlgendamisega.

32. Väites, et kohtuotsusest Kødbranchens Fællesråd[8] tulenevalt võib arvesse võtta üksnes tegelikult kontrolli läbi viivate isikute palka ja kulusid, leiavad põhikohtuasja kaebajad, et teatud kulusid, nagu kohapealsed töökohad, üldkulud materjalile, amortisatsioonikulud, kontorikulud ja veel mõned kulud, ei saa käsitada kuludena määruse nr 882/2004 VI lisa punktide 1 ja 2 tähenduses. Põhikohtuasja kaebajad märgivad nimelt, et ei selgu üheselt, millele viitab kuluartikkel „inspektsioonitoimingud“. Minister vastab sellele, et selle kuluartikli puhul on tunnitasu arvutamisel arvesse võetud haldustehnilisi kulusid ja planeerimiskulusid, mida tuleb käsitada „ametliku kontrolliga seotud töötajate palga ja kuludena“, sest ilma nendeta ei ole kontrollitoiminguid võimalik teha.

33. Lisaks teevad põhikohtuasja kaebajad ettepaneku küsida Euroopa Kohtult eelotsust kontrollimaks, kas tegelikult ametliku kontrolli läbiviimisega tegelevate töötajatega kaasnevate kuludena saab käsitada teatud muude kuluartiklitega seotud kulusid, nagu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakendamise teenused, erikulud (tööriided), tööle- ja kojusõiduga seotud kulud, alltöövõtukulud ja muud personalikulud.

34. Selles olukorras otsustas College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [määruse nr 882/2004] VI lisa punktis 1 sisalduvat väljendit „[a]metlike kontrollidega seotud töötajad“ ja määruse nr 882/2004 VI lisa punktis 2 sisalduvat väljendit „[a]metlike [kontrollide läbiviimisega] seotud töötajad“ tuleb tõlgendada nii, et (palga)kulud, mida võib ametliku kontrolliga seotud lõivu arvutamisel arvesse võtta, hõlmavad üksnes ametlikku kontrolli tegevate riiklike veterinaararstide ja riiklike veterinaararstide abide (palga)kulusid, või võib ametliku kontrolli kulude hulka arvata ka [NVWA] või eraõigusliku äriühingu [KDS] muude töötajate (palga)kulud?

2. Kui esimesele küsimusele vastatakse nii, et [määruse nr 882/2004] VI lisa punktis 1 sisalduv väljend „[a]metlike kontrollidega seotud töötajad“ ja määruse nr 882/2004 VI lisa punktis 2 sisalduv väljend „[a]metlike [kontrollide läbiviimisega] seotud töötajad“ võivad hõlmata ka NVWA või KDSi muude töötajate (palga)kulusid, siis millistel asjaoludel ja millistes piirides on sellisel juhul kõnealuste muude töötajate kulude ja ametliku kontrolli vahel veel sedavõrd tihe seos, et kõnealuste (palga)kulude katmiseks ette nähtud lõivu sissenõudmisel võib tugineda määruse nr 882/2004 artikli 27 lõikele 4 ja määruse VI lisa punktidele 1 ja 2?

3. Kas määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nende sätetega on vastuolus, kui tapamajadelt nõutakse ametliku kontrolli eest lõivu tasumist nende veerandtundide eest, mida tapamajad on pädevalt asutuselt taotlenud, kuid mida ametliku kontrolli tegemiseks tegelikult ei kasutatud?“

7 Vt käesoleva ettepaneku punkt 22.

8 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus (C-112/15, EU:C:2016:185).

C. Menetlus Euroopa Kohtus

35. Euroopa Kohtu presidendi 27. augusti 2018. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-477/18 ja C-478/18 suulise menetluse ja kohtuotsuse huvides.

36. Kohtuasjas C-477/18 esitasid kirjalikud seisukohad Gosschalk, Madalmaade, Taani, Ungari, Rootsi ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon ja kohtuasjas C-478/18 põhikohtuasja kaebajad ning komisjon.

37. Sestpeale liidetud kahes kohtuasjas peetud ühisel kohtuistungil, mis toimus 4. juulil 2019, esitasid suulised seisukohad Gosschalk, Madalmaade, Taani ja Ühendkuningriigi valitsus ning komisjon.

III. Analüüs

38. Kõigepealt märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused puudutavad seda, kas määrusega nr 882/2004 on kooskõlas ametliku kontrolli läbiviimiseks kantud kulude eest arvete esitamist käsitlev NVWA halduspraktika ning need seonduvad nii keskmise tariifi arvutamisel arvesse võetud kulude ringiga kui ka tapamaja poolt ametlikuks kontrolliks reserveeritud veerandtundidega seotud kulude arvesse võtmisega. Minu arvates on kasulik esitada paar lühikest tähelepanekut kõnealuste õigusnormide kohta.

39. Määruse nr 882/2004 artikli 1 punkti a kohaselt on selle määruse eesmärk eelkõige inimestele ja loomadele otseselt või keskkonna kaudu suunatud ohtude vältimine, kõrvaldamine või vähendamine vastuvõetava tasemeni. Nagu selle määruse põhjenduses 6 on sõnaselgelt märgitud, saavutatakse see eesmärk nii, et liikmesriigid jõustavad asjakohased õigusnormid ning kontrollivad nende täitmist ametlikku kontrolli tehes.

40. Seejuures on määrusega nr 882/2004 loodud ametliku kontrolli rahastamise süsteem, mille eesmärk on vältida selliseid lahknevusi, mis võiksid tekitada eraõiguslike turuosaliste vahel konkurentsimoonutusi, ent tuleb rõhutada, et määrus näeb ette ühtlustamise vaid piiratud ulatuses. Nimelt jätavad kõik sätted, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus tõlgendada palub, ehk nimetatud määruse artiklid 26 ja 27 ning selle VI lisa punktid 1 ja 2, minu arvates laia kaalutlusõiguse liikmesriikidele, kellele jääb vabadus valida, milline on ametliku kontrolli rahastamise allikas (üldine eelarve, lõivud, maksud), millised on lõivu arvutamise kriteeriumid (pädeva asutuse tegelikud kulud, kindlad määrad või miinimumhinnad) ning milliseid kulusid (VI lisas loetletute hulgast) lõivu arvutamisel arvesse võetakse; see kaalutlusõigus on piiritletud, nagu ma edaspidi selgitan[9], teatud kriteeriumidega, mis tulenevad neistsamadest sätetest.

41. Minu hinnangul peab Euroopa Kohus eelotsuse küsimustele vastama neid asjaolusid silmas pidades.

A. Esimene ja teine küsimus kohtuasjades C-477/18 ja C-478/18

42. Esimese küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas määruse nr 882/2004 VI lisa punktis 1 sisalduvat väljendit „ametlike kontrollidega seotud töötajad“ ja selle lisa punktis 2 sisalduvat väljendit „ametlike [kontrollide läbiviimisega[10]] seotud töötajad“ tuleb tõlgendada nii, et palga ja kulude hulka, mida võib ametliku kontrolliga seotud lõivu arvutamisel arvesse võtta, kuuluvad üksnes konkreetselt ametlikku kontrolli läbi viiva riikliku veterinaararsti ja riikliku veterinaararsti abi palk ja kulud või kuuluvad sinna ka muude NVWAs või KDSis töötavate töötajate palk ja kulud.

9 Vt käesoleva ettepaneku punktid 67 ja 68.

10 Nurksulgudes oleva sõnastuse eesmärk on kajastada kahte erinevat sõnastust, mida kasutatakse määruse nr 882/2004 VI lisa punktide 1 ja 2 hollandikeelses versioonis.

Juhul, kui võetakse seisukoht, et need väljendid hõlmavad ka muude töötajate palka ja kulusid, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus mõlemas liidetud kohtuasjas esitatud teise küsimusega sisuliselt seda, millistel tingimustel ja millistes piirides saab seost ametliku kontrolli ja nende kulude vahel, mis on seotud töötajatega, kelle tegevus aitab kaasa ametliku kontrolli raames kontrollitoimingute tegemisele, pidada selliseks, et määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 ja VI lisa punktide 1 ja 2 alusel on lubatav nende kulude kandmise kohustuse panemine tapamajale.

1. Väljendi „ametlike kontrollidega seotud töötajad“ ulatus

43. Esimese küsimuse osas täpsustan kõigepealt, et eelotsusetaotlustest nähtuvalt peab eelotsusetaotluse esitanud kohus „muudele NVWAs või KDSis töötavatele töötajatele“ viidates silmas haldus- ja abitöötajaid ehk selliseid töötajaid, kelle panus võimaldab avalik-õigusliku ametliku kontrolli süsteemi tööle panna, selle toimimist toetada ja seda töös hoida. Niisiis on selle esimese küsimuse esemeks selliste töötajate palga ja kulude lisamine nende kulude hulka, mille kandmise kohustuse võib panna tapamajale.

44. Määruse nr 882/2004 VI lisa punktides 1 ja 2 ei leidu minu arvates sellegipoolest ühtki viidet sellele, mil määral peaks pädeva asutuse töötaja olema ametliku kontrolliga seotud selleks, et teda saaks lugeda „ametlike kontrollidega seotud töötajaks“ või „ametlike kontrollide läbiviimisega seotud töötajaks“.

45. Kuna kõnealuses lisas seda täpsustatud ei ole, tuleb nende väljendite ulatus kindlaks määrata Euroopa Kohtu tavapäraseid tõlgendusmeetodeid kasutades.

a) Grammatiline tõlgendamine

46. Minu meelest pole kahtlust selles, et nende väljendite grammatiline tõlgendamine käesolevale küsimusele ühest vastust anda ei saa.

47. Nimelt, nagu Euroopa Kohus juba kohtuotsuses Kødbranchens Fællesråd[11] märkis, erinevad määruse nr 882/2004 VI lisa keeleversioonid selle töötajate kategooria tähistamisel kasutatud mõistete osas olulisel määral. Iseäranis on selle kohtuotsuse punktis 34 märgitud, et „[k]ui kõnealuse määruse saksakeelses (*des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals*) ja prantsuskeelses (*personnel chargé des contrôles officiels*) versioonis on mainitud töötajaid, kes kontrolli *läbi viivad*, on ingliskeelses (*staff involved in the official controls*) ja itaaliakeelses (*personale partecipante ai controlli ufficiali*) versioonis kasutatud väljendit, mis võib hõlmata *palju laiemat* isikuteringi[12]“. Asjaolul, et hollandikeelses versioonis näib sarnaselt inglise- ja itaaliakeelsele versioonile olevat silmas peetud töötajaid, kes on seotud ametliku kontrolli läbiviimisega („*het personneel dat betrokken is bij de officiële controles*“ punktis 1 ja „*het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles*“ punktis 2), ei ole mingisugust tähtsust.

48. Eri keeleversioonide sellise erinevuse tõttu tuleb kõnealuste väljendite ulatus kindlaks teha süstemaatilise, ajaloolise ja teleoloogilise tõlgendusmeetodi abil.

11 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Kohtujuristi kursiiv.

b) Süstemaatiline tõlgendamine

49. Mis puudutab määruse nr 882/2004 VI lisa konteksti ehk ametliku veterinaarkontrolli rahastamise ette nägemiseks selle määrusega kehtestatud normisüsteemi, siis ütlen kohe ära, et selle kontrolli rahastamissüsteemi põhjaliku analüüsi tulemusena jõuan järeldusele, et väljendeid „ametlike kontrollidega seotud töötajad“ ja „ametike kontrollide läbiviimisega seotud töötajad“ tuleks tõlgendada nii, et need hõlmavad abi- ja haldustöötajaid, kes, vabastades riiklikud veterinaararstid ja riiklike veterinaararstide abid kontrollitoimingute tegemise logistilisest korraldamisest, võimaldavad neil keskenduda oma kontrolliülesandele kitsas tähenduses.

50. Juhin siinkohal esiteks tähelepanu sellele, et selle süsteemi „nurgakiviks“ olevas määruse nr 882/2004 artiklis 26 on sätestatud, et „[l]iikmesriigid tagavad piisavate rahaliste vahendite olemasolu, et tagada ametlikeks kontrollideks vajalikud töötajad ja muud vahendid mis tahes vajalikuks peetavate meetmetega, sealhulgas üldise maksustamise või lõivude või maksude kehtestamise teel“. Kui tapamajadelt kogutav lõiv peab võimaldama tagada selliseks ametlikuks kontrolliks *vajalikud* töötajad ja muud vahendid, ei näe ma, kuidas saaks asuda seisukohale, et haldus- ja abitöötajate palka ja kulusid ei või sellise lõivu kehtestamisel arvesse võtta, pidades silmas, et ilma nende kahe kategooria töötajate panuseta nii planeerimise kui ka järelevalve etapis ei saa ametlikku kontrolli teha.

51. Minu meelest toetab seda tõlgendust määruse nr 882/2004 põhjenduste sõnastus. Iseäranis kõnekaks pean ma seda, et põhjenduses 32 on märgitud, et „[a]metlike kontrollide *korraldamiseks* peaksid olemas olema piisavad rahalised vahendid[13]“. Nimelt see, kui liidu seadusandja on täpsustanud, et liikmesriigid peavad looma rahastamissüsteemi selleks, et tagada ametliku kontrolli „korraldamine“ ja mitte üksnes selle „tegemine“, tähendab tingimata, et selle rahastamise eesmärk on võimaldada liikmesriikidel üles ehitada riikliku kontrolli *terviklik süsteem*, mis ei piirdu üksnes konkreetse kontrolliülesande täitmisega. Sellest tuleneb loogiliselt, et selmet piirduda vaid sellise ülesande täitmisega vahetult tegelevate töötajate kuludega, võib see rahastamine hõlmata ka haldus- ja abitöötajate palka ja kulusid.

52. Teiseks märgin, et määruse nr 882/2004 artikli 27, mille kohaldamise mõnda tingimust VI lisas täpsustatakse, lõikes 1 on sätestatud, et „[l]iikmesriigid võivad koguda lõive või makse, et katta ametlikest kontrollidest *tulenevaid* kulusid“[14]. Haldus- ja abitöötajate palk ja kulud võivad minu hinnangul nimetatud kulude hulka kuuluda. Samamoodi nagu ei saa eitada, et kulud, mis seonduvad arhitekti sellise tegevusega nagu planeerimine, korraldamine ja juhtimine, on hoone ehitamisest „tulenevad“ kulud, ei näe ma, kuidas saaks väita, et haldus- ja abitöötajate tegevusega seotud kulud ei ole ametliku kontrolli läbiviimisest „tulenevad“ kulud.

53. Igatahes lubab määruse nr 882/2004 ajalooline käsitlus minu arvates hajutada kõik veel alles jäänud kahtlused selle kohta, kas VI lisa punktides 1 ja 2 sisalduvate väljendite „ametlike kontrollidega seotud töötaja“ ja „ametlike kontrollide läbiviimisega seotud töötaja“ välja pakutud tõlgendus on õige.

13 Kohtujuristi kursiiv.

14 Kohtujuristi kursiiv.

c) Ajalooline tõlgendamine

54. Niisiis tuleb uurida, kuidas on liidu seadusandja aastate jooksul ametliku veterinaarkontrolli rahastamise küsimusele lähenenud. See analüüs eeldab määruse nr 882/2004 asetamist ajateljele koos teiste kõnealust rahastamist reguleerinud õigusaktidega, milleks on direktiiv 85/73/EMÜ, mida on muudetud direktiiviga 96/43/EÜ (edaspidi „direktiiv 85/73“)[15], mis kehtis enne määrust nr 882/2004, ning määrus (EL) 2017/625[16], mis küll juba kehtib, ent mis käesolevates kohtuasjades käsitletavate ajavahemike suhtes veel kohaldamisele ei kuulu.

55. Direktiivi 85/73 kohta märgin, et selle artiklites 1–3 oli sätestatud, et liikmesriigid peavad inspekteerimis- ja kontrollikulude *katteks* nõudma ühenduse lõivu. Nende kulude kohta oli selle direktiivi artikli 5 lõikes 1 ammendavalt sätestatud, et need hõlmavad „inspektsiooniteenistuse palga- ja sotsiaalkindlustuskulusid“ ning „kontrolli ja inspekteerimise läbiviimise halduskulusid, mis võivad sisaldada ka inspektorite täiendõppekulusid“, kusjuures neisse kahte kategooriasse kuuluvad kulud pidid olema tekkinud „artiklites 1, 2 ja 3 osutatud kontrolli ja inspekteerimise teostamisel“. Teisisõnu oli direktiivis 85/73 sõnaselgelt ette nähtud, et liikmesriikidel on õigus kohaldada lõivu selleks, et katta lisaks konkreetselt ametlikku kontrolli läbi viivate töötajate palgale ja kuludele ka muid kulusid, mis hõlmasid ka haldus- ja abitöötajate palka ja kulusid.

56. Nõndasamuti on see ka määruse 2017/625 puhul. Iseäranis selgelt tuleneb see selle määruse põhjendusest 66, kus on märgitud, et „[l]õivud ja tasud peaksid katma pädeva asutuse poolt seoses ametliku kontrolliga kantud kulud, sealhulgas üldkulud, kuid mitte neid ületama. Üldkulud võiksid hõlmata *toetus- ja korralduskulusid, mis on vajalikud ametliku kontrolli kavandamiseks ja tegemiseks*[17]“, ning selle määruse artikli 81 punkte a–g, mille kohaselt kuuluvad lõivu ja tasu kindlaksmääramisel aluseks võetavate kulude hulka „ametliku kontrolliga seotud töötajate, sealhulgas *abi- ja haldustöötajate*[18] palgad, sotsiaalkindlustus-, pensioni- ja kindlustuskulud“ (punkt a), ent ka „rajatiste ja seadmete kulud“ (punkt b), eelnimetatud töötajate „koolituskulud, v.a pädeva asutuse poolt töölevõtmiseks vajaliku kvalifikatsiooni omandamise kulud“ (punkt e) ning „reisikulud ja reisimisega seotud elamiskulud“ (punkt f), niivõrd kui loetletud kulud tulenevad asjaomasest ametlikust kontrollist.

57. Neil asjaoludel leian, et kui seadusandja oleks direktiivilt 85/73 määrusele nr 882/2004 üle minemisel soovinud loobuda nimetatud direktiivist tulenevast sissenõutavate kulude laiast tõlgendusest, oleks ta seda sõnaselgelt märkinud. Määruse nr 882/2004 ettevalmistavatest töödest ei nähtu aga ühtki märki tahtest kitsendada nende kulude ringi, mida liikmesriikidel on õigus ametliku kontrolli rahastamisel arvesse võtta.

58. Seoses üleminekuga määruselt 882/2004 määrusele 2017/625 leian samuti, et kui määruse nr 882/2004 VI lisa punktide 1 ja 2 kohaselt oleks haldus- ja abitöötajate palk ja kulud lõivu kaudu sissenõutavate kulude hulgast välja arvatud, saaks määruses 2017/625 tehtud valik määratleda need kulud laiemalt olla selgitatav üksnes liidu seadusandja tahtega loobuda sel moel määrusest nr 882/2004 tulenevast väidetavalt kitsamast lähenemisest. Komisjon seevastu viitab oma

15 Nõukogu 29. jaanuari 1985. aasta direktiiv veterinaarinspektsiooni ja -kontrolli finantseerimise kohta, mida hõlmavad direktiivid 89/662/EMÜ, 90/425/EMÜ, 90/675/EMÜ ja 91/496/EMÜ (EÜT 1985, L 32, lk 14).

16 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2017. aasta määrus, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EÜ) nr 999/2001, (EÜ) nr 396/2005, (EÜ) nr 1069/2009, (EÜ) nr 1107/2009, (EL) nr 1151/2012, (EL) nr 652/2014, (EL) 2016/429 ja (EL) 2016/2031, nõukogu määruseid (EÜ) nr 1/2005 ja (EÜ) nr 1099/2009 ning nõukogu direktiive 98/58/EÜ, 1999/74/EÜ, 2007/43/EÜ, 2008/119/EÜ ja 2008/120/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 854/2004 ja (EÜ) nr 882/2004, nõukogu direktiivid 89/608/EMÜ, 89/662/EMÜ, 90/425/EMÜ, 91/496/EMÜ, 96/23/EÜ, 96/93/EÜ ja 97/78/EÜ ja nõukogu otsus 92/438/EMÜ (ametliku kontrolli määrus) (ELT 2017, L 95, lk 1).

17 Kohtujuristi kursiiv.

18 Kohtujuristi kursiiv.

seadusandlikus ettepanekus[19] ühele institutsioonidevälisele uuringule, milles hinnati määrusega nr 882/2004 kehtestatud rahastamise mehhanismi kohaldamist ja mille kohaselt on kõnealused kulud selle määruse VI lisas määratletud selliselt, et liikmesriigi pädevale asutusele on jäetud liialt lai tõlgendamisruum[20]. Hinnates seda viidet koosmõjus määruse 2017/625 eesmärgiga seni kehtinud sätteid ratsionaliseerida ja ühtlustada, järeldan, et selle määrusega ei kavatsetud kuidagi radikaalselt muuta lähenemist nendele sissenõutavatele kuludele, vaid need lihtsalt selgemalt defineerida.

59. Kokkuvõttes leian, et kuigi määruse nr 882/2004 sõnastus on võrreldes ühelt poolt sellele eelnenud direktiivi ja teisalt sellele järgnenud määruse omaga minu meelest üllatavalt erinev, räägib asjaolu, et liidu seadusandja lähenemine on nendes ametliku kontrolli rahastamist reguleerivates õigusaktides jäänud samasuguseks, minu meelest kõnekalt selle kasuks, et kulusid, mida pädev ametiasutus lõivu kaudu sisse nõuda saab, tuleb tõlgendada laialt. Minu meelest ei ole õige tõlgendada määrust nr 882/2004 nii, et see lubab pädeval asutusel sisse nõuda väiksema ringi kulusid võrreldes nendega, mis oli lubatud sisse nõuda nii sellele eelnenud direktiivi kohaselt kui ka seda kehtetuks tunnistava määruse kohaselt, kuivõrd esiteks ei viita määruses nr 882/2004 mitte miski sõnaselgelt sellele, et seal oleks kulude sissenõudmise osas valitud kitsam lähenemine kui direktiivis 85/73, ja teiseks ei viita miski määruses 2017/625 sellele, et seadusandja on soovinud tagasi pöörduda laiema lähenemise juurde, kuna viimati nimetatud määruse ettevalmistustööst nähtub selgelt, nagu ma eespool selgitasin, et selle eesmärk oli lihtsalt ametliku kontrolli rahastamist puudutavate sätete ulatus selgemalt sätestada[21].

60. Sellist tõlgendust toetab minu meelest ka määruse nr 882/2004 VI lisa punktide 1 ja 2 teleoloogiline käsitlus.

d) Teleoloogiline tõlgendus

61. Ettepanekus võtta vastu määrus nr 882/2004 märkis komisjon, et lõivu kogumisel põhinev rahastamissüsteem, mis oli loodud direktiiviga 85/73, ei võimaldanud saavutada eesmärki, milleks oli vältida jätkuvaid konkurentsimoonutusi põhjustada võivaid lahknevusi liikmesriikide vahel. Just selle olukorra parandamiseks tegi ta ettepaneku kehtestada praegu nimetatud määruse artiklist 26 tulenev põhimõte, et liikmesriigid peavad tagama piisavate rahaliste vahendite olemasolu selleks, et pädev asutus saaks ametlikuks kontrolliks vajalikud töötajad ja muud vahendid[22].

62. Kui aga rahalised vahendid, mida pädev asutus lõivu kaudu kogub, ei ole piisavad selleks, et katta *täielikult kõiki* ametliku kontrolli tegemise tõttu tekkivaid kulusid, sealhulgas haldus- ja abitöötajate palka ja kulusid, oleks määruse nr 882/2004 eesmärki, milleks on inimestele ja loomadele suunatud ohtude vältimine ja kõrvaldamine või nende vastuvõetava tasemeni vähendamine, võimalik saavutada vaid raha eraldamisega riigieelarvest, mis tekitaks aga iseenesest moonutatud konkurentsitingimused ja läheks seetõttu vastuollu selle määruse artikliga 27 taotletava ühtlustamise eesmärgiga.

63. Pealegi nõustun ma Taani valitsuse argumendiga, et kui lugeda, et haldus- ja abitöötajate palk ja kulud ei kuulu sissenõutavate kulude kategooriasse, peaks pädev asutus tõenäoliselt panema ametliku kontrolli planeerimise ja korraldamisega seotud toimingute tegemise riiklike veterinaararstide ja riiklike veterinaararstide abide õlule. Minu hinnangul läheks see vastuollu kontrolli tõhususe nõudega, mis tuleneb minu meelest mitmest direktiivi nr 882/2004 sättest, eelkõige artikli 4 lõikest 2 („Pädevad

19 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise, taimse paljundusmaterjali ja taimekaitsevahendite eeskirjade kohaldamine ning millega muudetakse määruseid (EÜ) nr 999/2001, (EÜ) nr 1829/2003, (EÜ) nr 1831/2003, (EÜ) nr 1/2005, (EÜ) nr 396/2005, (EÜ) nr 834/2007, (EÜ) nr 1099/2009, (EÜ) nr 1069/2009, (EÜ) nr 1107/2009, (EL) nr 1151/2012, (EL) nr [....]/2013 ning direktiive 98/58/EÜ, 1999/74/EÜ, 2007/43/EÜ, 2008/119/EÜ, 2008/120/EÜ ja 2009/128/EÜ (ametliku kontrolli määrus) (COM(2013) 265 final, lk 4).

20 Vt „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“ [Liikmesriikide poolt ametliku kontrolli kulude katteks kogutavad lõivud ja maksud], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, lk 35.

21 Vt eespool 19. joonealune märkus.

22 Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus loomade sööda- ja toidualaste ametlike kontrollide kohta (KOM(2003) 52 (lõplik), lk 43).

asutused tagavad, et a) […] ametlikud kontrollid on tõhusad ja asjakohased“), artikli 7 lõikest 1 („[…] Üldiselt on üldsusel juurdepääs: a) teabele pädevate asutuste kontrollide ja nende tõhususe kohta […]“) ning artikli 8 lõikest 3 („Pädevad asutused kehtestavad korra: a) kontrollimaks nende poolt tehtavate ametlike kontrollide tõhusust […]“).

64. Kõiki neid kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata esimesele eelotsuse küsimusele, et määruse nr 882/2004 VI lisa punktis 1 kasutatud väljendit „ametlike kontrollidega seotud töötajad“ ja selle lisa punktis 2 kasutatud väljendit „ametlike [kontrollide läbiviimisega] seotud töötajad“ tuleb tõlgendada nii, et palk ja kulud, mida võib arvesse võtta ametliku kontrolli eest nõutava lõivu arvutamisel, hõlmab ka NVWAs või KDSis töötavate haldus- ja abitöötajate palka ja kulusid.

2. Tingimused, mis peavad olema täidetud selleks, et haldus- ja abitöötajate kulusid võiks lõivu arvutamisel arvesse võtta

65. Nüüd tuleb vastata teisele eelotsuse küsimusele, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul määratleda tingimused, mis peavad olema täidetud selleks, et haldus- ja abitöötajatega seonduvaid kulusid saaks tapamajalt nõutava lõivu arvutamisel arvesse võtta.

66. Sellega seoses märgin, et kui liikmesriigid otsustavad ametlikku kontrolli rahastada lõivu kaudu, on nende kaalutlusõigus kõnealuse lõivu arvutamisel arvesse võetavate kulude kindlaksmääramisel piiritletud järgmiselt.

67. Esiteks nõuab määruse nr 882/2004 artikli 27 lõige 1, millele sama artikli lõikes 4 viidatakse, et kõnealuste kulude ja ametliku kontrolli vahel peab olema *põhjuslik seos*, kuna seal on sätestatud, et liikmesriigid võivad lõivu koguda ainult selleks, et katta ametlikust kontrollist „tulenevaid“ kulusid (edaspidi „põhjusliku seose kriteerium“).

68. Teiseks on määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatavas lauseosas ja punktis a, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus tõlgendada palub, sätestatud – juhin tähelepanu –, et kõnealune lõiv ei tohi olla kõrgem kui pädeva asutuse poolt kantavad kulud (edaspidi „maksimaalse hüvitamise kriteerium“).

69. Niisiis olen seisukohal, et Euroopa Kohus peaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele vastama, et igal üksikul juhul tuleb määruse nr 882/2004 VI lisas loetletud kulude kategooriate puhul lähtuda põhjusliku seose ja maksimaalse hüvitamise kriteeriumist.

70. Olen seejuures teadlik, et Gosschalk leidis oma kirjalikes seisukohtades, et kohtuotsuses Kødbranchens Fællesråd[23] piiritles Euroopa Kohus juba selle, millised on sisse nõutavad *üldkulud*. Eelkõige võib selle poole hinnangul pädev asutus tapamajalt sisse nõuda *otsesed* kulud ehk sellised kulud, mis on otseselt seotud ametliku kontrolliga, *kaudseid* kulusid aga mitte.

71. Minu hinnangul lükkab kõnealuse kohtuotsuse hoolikam lugemine selle tõlgenduse ümber.

23 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus (C-112/15, EU:C:2016:185).

72. Selles kohtuasjas küsiti Euroopa Kohtult, kas liikmesriigid võivad ametliku kontrolliga seotud lõivu kehtestamisel määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatava lauseosa ja punkti a ning selle määruse VI lisa punktide 1 ja 2 koosmõjust tulenevalt tapamajalt sisse nõuda selliste töötajate palga- ja koolituskulud, kes läbivad kohustuslikku riikliku veterinaararsti abi koolitust. Euroopa Kohus asus oma vastuses seisukohale, et „lõivud on ette nähtud üksnes selleks, et liikmesriigid saaksid katta *tegelikult* toiduettevõtjate *kontrollimisest tulenevaid kulusid*“ ja et „nende eesmärk ei ole lasta niisuguste töötajate esialgsest koolitamisest tekkinud kulusid tasuda toiduettevõtjatel [24]“.

73. Minu meelest ei määranud Euroopa Kohus selles kohtuasjas kindlaks seda, millistesse kategooriatesse kuuluvaid kulusid on pädeval asutusel õigus tapamajalt sisse nõuda, vaid piirdus märkimisega, et ühte konkreetsesse kategooriasse kuuluvad kulud ehk riiklike veterinaararstide abide kohustuslikust koolitusest tulenevad kulud ei ole sissenõutavad. Seejuures oli minu meelest tegemist lihtsalt määruse nr 882/2004 artikli 27 lõikest 1 tuleneva põhjusliku seose kriteeriumi kohaldamisega, mille tulemusena välistati sissenõutavate kulude ringist sellised kulud, mille tekkimist ei põhjustanud pädevale asutusele mis tahes ametliku kontrolli tegelikult läbi viimine, kuna neil koolitustel osalejatel ei olnud käsitletud juhul veel kvalifikatsiooni ning nad ei saanud seetõttu ametlikku kontrolli läbi viia ega selle läbiviimisele kaasa aidata.

74. Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teisele eelotsuse küsimusele, et pädeva asutuse haldus- ja abitöötajatega seotud kulusid võib tapamajalt määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 ja VI lisa punktide 1 ja 2 alusel kogutava lõivu arvutamisel arvesse võtta esiteks tingimusel, et need kulud tulenevad tegelikult ametliku kontrolli läbiviimisest, ja teiseks tingimusel, et need ei ole suuremad kui kulud, mida see asutus nimetatud lisas loetletud kulude kategooriatega seonduvalt kannab.

75. Pean siiski vajalikuks lisada ühe täpsustuse. Mõistan, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu mure seoses sissenõutavate kulude piiritlemisega on tingitud õiguskindlusetusest, mis kaasneb asjaoluga, et ainult põhjusliku seose kriteeriumi kohaldamise tagajärjeks on praktikas see, et NVWA-le jääb vabadus panna tapamajale kohustus kanda kulud, millel on ametliku kontrolli läbiviimisega üksnes väga nõrk seos, mistõttu peab see kohus lahendama palju vaidlusi [25], kuna määruse nr 882/2004 VI lisa punktides 1 ja 2 nimetatud kulukategooriad on *laadilt laialivalguvad*. Olen siiski veendunud, et selline õiguskindlusetus tuleb suures osas omistada sellele, et NVWA tõlgendab vääralt määruse nr 882/2004 VI lisa punktis 2 sisalduvat mõistet „seonduvad kulud“.

76. Nagu nähtub määruse 2017/625 vastu võtmisega seoses tellitud uuringust [26], mida ma käesoleva ettepaneku punktis 58 juba mainisin, ning Taani ja Ühendkuningriigi valitsuse kirjalikest seisukohtadest, käsitavad mitu liikmesriikide pädevat asutust mõistet „seonduvad kulud“ *kõikehõlmava* mõistena, mis lõppkokkuvõttes lubab neil nõuda lõivu kaudu tapamajalt sisse äärmiselt erinevaid kulusid, mis minu meelest võtaks eelkõige igasuguse soovitava toime VI lisas sisalduvalt ammendavalt loetelult.

77. Igal juhul leian ma, et määruse nr 882/2004 VI lisa punkti 2 tervikuna tõlgendades ei viita mõiste „seonduvad kulud“ kindlasti mitte seotusele kõigi teiste selles lisas nimetatud kategooriatesse kuuluvate kuludega, vaid seda tuleb seostada *ainult* kategooriaga „kulud reisimisele“.

24 Vt 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 39) (kohtujuristi kursiiv).

25 Eelotsusetaotluste kohaselt on praegu eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses 400 kohtuasja, mille esemeks on põhikohtuasjades vaidluse all olevate otsustega sarnased lõivu kohta tehtud ministri otsused.

26 Vt „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“ [Liikmesriikide poolt ametlike kontrollide kulude katteks kogutavad lõivud ja maksud], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, lk 35.

78. Tõlgendust, mille ma soovitan Euroopa Kohtul valida, toetab ka üks eeskätt ajalooline asjaolu. Nimelt ettepanekus võtta vastu määrus nr 882/2004 märkis komisjon, et nõukogu otsusega 98/728/EÜ[27] loodud riikliku kontrolli rahastamise süsteem, mis põhines lõivu võtmisel teatavaid söödalisandeid käsitlevate toimikute läbivaatamise ning teatavate ettevõtjate ja vahendajate heakskiitmise eest, toimis erinevalt veterinaariasektoris kohaldatud süsteemist hästi. Komisjon juhtis konkreetselt tähelepanu sellele, et nimetatud otsuse lisas B oli sätestatud ammendav loetelu kuludest, mida võib lõivu kehtestamisel arvesse võtta. Selles loetelus aga, mis näib olevat olnud määruse nr 882/2004 VI lisa koostamise põhiliseks inspiratsiooniallikaks, on jaotise „Halduskulud“ kolmandas taandes eristatud kategooriat „reisikulud ja sellega seotud kulud“.

79. Sellest tõlgendusest lähtudes väheneks liikmesriikide *de facto* piiramatu kaalutlusõigus nende kulude kindlaksmääramisel, mida võib tapamajalt sisse nõuda, liikmesriikide pädevate asutuste senise praktikaga võrreldes märkimisväärselt, kuna nii saaks lõivu arvutamisel arvesse võtta üksnes selliseid kulusid, mis on seotud reisikuludega, näiteks rongipileti, hotellitoa ja rendiauto reserveerimise kulud. Mulle näib, et see on piisav, et leevendada õiguskindlusetut olukorda, mille tõttu on, nagu ma eespool märkisin, eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud palju kaebusi.

B. Kohtuasja C-477/18 kolmanda küsimuse punkt a ja kohtuasja C-478/18 kolmas küsimus

80. Nende küsimustega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus nõuda tapamajalt lõivu tasumist nende ametliku kontrolli veerandtundide eest, mida tapamaja pädevalt asutuselt taotles, ent mida tegelikult kontrolli tegemiseks ei kasutatud.

81. Sellega seoses tuleb kõigepealt veel kord tähelepanu juhtida sellele, et artikli 27 lõike 4 sissejuhatavas lauseosas ja punktis a on sätestatud põhimõte, et kulud, mille võib ametliku kontrolliga seoses kogutava lõivu arvutamisel arvesse võtta, peavad olema liikmesriigi pädeva asutuse poolt tegelikult kantud. Teisisõnu ei saa ühelgi juhul tapamajale panna kohustust tasuda kulude eest, mis ei ole *tegelikku* laadi.

82. Sellest tuleneb, et küsimus sellest, kas ametliku kontrolli kulude eest tapamajale arve esitamine on määruse nr 882/2004 artikli 27 lõikega 4 kooskõlas, ei ole õigusküsimus, vaid sõltub peamiselt faktilistele asjaoludele antavast hinnangust ja eelkõige vastusest küsimusele, kas pädev asutus on konkreetsel juhul kandnud kulusid tulenevalt pelgalt asjaolust, et tapamaja on temalt reserveerinud ametliku kontrolli veerandtunnid, olgugi et neid veerandtunde lõpuks ära ei kasutatud.

83. Kirjalikus menetluses on sellega seoses esitatud kaks vastandlikku seisukohta. Kui Gosschalk leiab, et taotletud, ent ametliku kontrolli tegemiseks kasutamata jäänud veerandtundidele vastava summa kohta ei või määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 kohaselt tapamajale arvet esitada, sest tegemist ei ole NVWA poolt tegelikult kantud kuludega, siis Madalmaade valitsus on vastupidisel arvamusel, leides, et kulud, mis NVWA-le seoses taotletud veerandtundidega tekivad, on sama suured nii siis, kui neid veerandtunde ära ei kasutata, kui ka siis, kui need tegelikult ära kasutatakse.

84. Minu meelest ei ole nende kahe seisukoha puhul arvesse võetud asjaolu, millest liikmesriigi pädeva asutuse kantud võimalikud kulud tekivad, ehk asjaolu, et töötajaid, kes on kontrolli läbiviimiseks saadetud need veerandtunnid reserveerinud tapamajja, ei saa ümber suunata teise tapamajja.

27 Nõukogu 14. detsembri 1998. aasta otsus ühenduse lõivusüsteemi kohta loomatoidusektoris (EÜT 1998, L 346, lk 51; ELT eriväljaanne 03/24, lk 211).

85. Kahe olukorraga, mida on üksikasjalikult kirjeldatud Ühendkuningriigi kirjalikes seisukohtades, saab näitlikustada seda, kuidas sellest faktilisest asjaolust sõltub vastus küsimusele, kas asjaomane pädev asutus on need kulud tegelikult kandnud ja kas tapamajale saab seega panna kohustuse nende eest tasuda. Kui tapamaja reserveerib kahe tunni ja 45 minuti pikkuse ajavahemiku ja kasutab ära ainult kaks tundi ja 30 minutit, kuna ametliku kontrolli tegemine võttis tegelikult vähem aega, on ilmne, et pädeval asutusel ei ole võimalik oma töötajaid mujale ümber suunata. Seetõttu on õigustatud panna tapamajale kohustus tasuda töötajate lähetamisega seotud kulud kahe tunni ja 45 minuti eest, sest pädev asutus on need kulud juba kandnud. Seevastu juhul, kui tapamaja tühistab viimase veerandtunni kohta tehtud reserveeringu, tuleb kontrollida, kas liikmesriigi pädev asutus on selle veerandtunniga seotud kulud juba kandnud. Nõustun siinkohal Ühendkuningriigi valitsuse argumendiga, et kontrollida tuleb seda, kas kõnealune tapamaja teatas liikmesriigi pädevale asutusele *piisavalt varakult ette*, mistõttu oli viimasel võimalus oma tööjõuressurss mujale ümber suunata. Kui see nii oli, oleks töötajad olnud võimalik mujale suunata, ning sel juhul ei saa selle veerandtunni eest mingisugust summat arvele lisada.

86. Mõistan, et viimati nimetatud juhtudel on puhtalt üksikjuhtumil põhineva hindamise puhul oht tekitada täiendavalt suur hulk kohtuvaidlusi. Seepärast ning ka selleks, et tapamaja jaoks oleks olemas lihtsasti kohaldatav kriteerium, leian Ühendkuningriigi valitsuse eeskujul, et liikmesriikide pädev asutus võiks kindlaks määrata *etteteatamistähtaja*, mille jooksul on neil võimalik oma töötajad ühest tapamajast teise ümber suunata.

87. Eelnevat arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kohtuasjas C-477/18 esitatud kolmanda küsimuse punktile a ja kohtuasjas C-478/18 esitatud kolmandale küsimusele, et määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus nõuda tapamajalt lõivu tasumist nende ametliku kontrolli veerandtundide eest, mida see tapamaja on liikmesriigi pädevalt asutuselt taotlenud, ent mida tegelikult kontrolli tegemiseks ei kasutatud, kui sellel asutusel ei ole võimalik asjaomase tapamaja käsutusse antud töötajaid teise kohta ümber suunata.

C. Kohtuasjas C-477/18 esitatud kolmanda küsimuse punkt b

88. Selle küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt seda, kas kolmanda küsimuse punktile a antud vastus kehtib ka olukorras, kui pädev asutus kasutab renditöötajatest veterinaararste, kellele ei maksta palka nende veerandtundide eest, mida tapamaja taotles, ent mida tegelikult ära ei kasutatud, ning kus summa, mille tasumist tapamajalt taotletud, kuid kasutamata jäänud veerandtundide eest nõutakse, katab pädeva asutuse üldkulud.

89. Esmalt märgin, et kirjalikes seisukohtades vaidleb Madalmaade valitsus vastu selles küsimuses sisalduvale eeldusele, väites, et alates sellest, kui NVWA veterinaararsti või renditöötajast riikliku veterinaararsti töö on planeeritud, saab kõnealune veterinaararst palka sõltumata sellest, kas kontroll viiakse läbi või mitte. Igal juhul pole mingit kahtlust, et Euroopa Kohus peab vastama käesolevale küsimusele nii, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus selle esitanud on, pidades silmas, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on eelotsusemenetluses üksnes eelotsusetaotluse esitanud kohus pädev tuvastama ja hindama tema menetluses oleva kohtuasja aluseks olevaid faktilisi asjaolusid[28].

90. Niisiis tuleb analüüsida küsimust, kas NVWA üldkulude katmiseks võib tapamajalt nõuda taotletud, ent tegelikult ära kasutamata jäänud veerandtundide eest sellise summa tasumist, mis vastab palgasummale, mida renditöötajast veterinaararstile ei maksta.

91. Minu arvates on sellise lõivu kooskõla määruse nr 882/2004 artikli 27 lõikega 4 kaheldav.

28 Vt 8. juuni 2016. aasta kohtuotsus Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

92. Esiteks leian, et kriteerium, mille kohaselt peavad üldkulud peegeldama kulusid, mida NVWA tegelikult kandis, eeldab, et kokkuhoid, mis saavutatakse seeläbi, et renditöötajast veterinaararstile makstakse väiksemat tasu, kuna talle ei maksta palka nende veerandtundide eest, mida tapamaja taotles, ent mida ära ei kasutatud, on *sama suur* kui vastavad üldkulud, mis näib mulle praktikas kaheldav. Igal juhul tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul kontrollida, kas see nii on.

93. Teiseks tõden, et toimikust ei nähtu, et kõnealused kulud kuuluksid ühte või mitmesse määruse nr 882/2004 VI lisas nimetatud kulude kategooriasse, millele kõnealuse määruse artikli 27 lõikes 4 viidatakse. Määruse nr 882/2004 VI lisas sisalduvas ammendavas loetelus, kus on toodud ära need kulud, mida on lubatud lõivude arvutamisel arvesse võtta, ei ole „üldkulusid“ kui niisuguseid nimetatud, kuna neid ei saa paigutada mõiste „seonduvad kulud“ alla. Seetõttu tuleb kindlaks teha, kas tapamajalt nõutava lõivu arvutamisel on arvesse võetud üksnes see osa NVWA üldkuludest, mis kuulub ühte või mitmesse eelnimetatud kategooriasse, mida peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

94. Neid kaalutlusi silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et kolmanda küsimuse punktile a antud vastus kehtib ka juhul, kui pädev asutus kasutab renditöötajatest veterinaararste, kellele ei maksta palka tapamaja poolt taotletud, ent kasutamata jäänud veerandtundide eest, ning kui taotletud, kuid kasutamata jäänud veerandtundide eest tapamajalt nõutav summa katab pädeva asutuse üldkulud, tingimusel et need üldkulud kuuluvad ühte või mitmesse määruse nr 882/2004 VI lisa punktides 2 ja 3 loetletud kategooriasse ning nende suurus on võrdne summaga, mille pädev asutus säästis tänu sellele, et renditöötajast veterinaararstile makstakse väiksemat palka, kuna talle ei maksta palka nende veerandtundide eest, mida tapamaja taotles, ent mida ära ei kasutatud. Seda, kas see nii on, peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

D. Neljas küsimus kohtuasjas C-477/18

95. Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 punkti a ja VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, et sama keskmist tariifi kohaldatakse tapamajale nii sellise ametliku kontrolli toimingute puhul, mida teeb NVWA töötajast veterinaararst, kui ka sellisel puhul, mida teeb renditöötajast veterinaararst, kellele makstakse vähem palka, mistõttu tapamajalt nõutakse renditöötajast veterinaararstile makstava summaga võrreldes suurema summa tasumist.

96. Tunnistan, et ka pärast eelotsusetaotluses esitatud seisukohtadega hoolikat tutvumist ei suuda ma tuvastada, millist tõlgendusküsimust on eelotsusetaotluse esitanud kohus selle eelotsuse küsimusega Euroopa Kohtul analüüsida palunud.

97. Kõigepealt märgin, et Madalmaade õiguse kohaselt tuleb tariifid kehtestada igal aastal, võttes aluseks ühelt poolt NVWA keskmised kulud kolme eelneva aasta jooksul ning teisalt võttes arvesse nende kulude eeldatavat muutust tuleval aastal. Selle alusel nõutakse tapamajalt ametliku kontrolli raames tehtud toimingute eest ühesuguse summa tasumist [29].

29 Nagu minister kohtuasjas C-477/18 väitis, peitub keskmise tariifi kehtestamise põhjus vajaduses tagada võrdne kohtlemine, kuna sellise tariifi korral on võimalik vältida tapamajade erinevat kohtlemist tulenevalt sellest, kas kontrolli viib läbi riiklik veterinaararst või renditöötajast veterinaararst.

98. Neil asjaoludel on ilmne, et riiklike veterinaararstide ja renditöötajatest veterinaararstide palkade keskmise alusel arvutatud tariif võib teatud kontrollitoimingute puhul olla NVWA tegelikust kulust suurem. Seetõttu näib mulle, et küsimuseks, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on Euroopa Kohtule soovinud esitada, võib pidada seda, kas i) NVWA ei peaks määruse nr 882/2004 kohaselt kohaldama lõivu, mille aluseks on ametliku kontrolli *tegelikud* kulud igas asjaomases tapamajas eraldi võetuna, või ii) kas see, et NVWA-l on võimalus teenida ühel konkreetsel aastal kasumit, ei ole määrusega nr 882/2004 vastuolus.

99. Eeldades, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib, nagu enamik pooltest oma kirjalikes seisukohtades leiab, saada selgust esimesena nimetatud punkti kohta, piirdun vaid tähelepanu juhtimisega sellele, et määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 punkti b kohaselt võidakse lõiv „kehtestada kindla tariifiga, tuginedes pädevate asutuste poolt teatava aja jooksul kantud kuludele“. Niisiis ei ole minu meelest sugugi kahtlust selles, et *nõue* kohaldada tapamaja suhtes lõivu, mille aluseks on konkreetses käitises kontrollitoimingute tegemisega seonduvalt kantud kulud, ei ole selles sättes ette nähtud *võimalusega* kooskõlas.

100. Juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus puudutab teist punkti, märgin, et määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 punkt b annab ikkagi pädevale asutusele võimaluse nõuda tapamajalt tasumist kulude eest, mis võivad konkreetsel aastal olla selle asutuse tegelikult kantud kuludest suuremad või väiksemad. Seega asjaolu, mille peale Gosschalk oma kirjalikes seisukohtades kaebab[30], et pädev asutus teenib ühel konkreetsel aastal kasumit, ei ole määrusega nr 882/2004 vastuolus, vaid see on lausa sellele asutusele antud võimaluse lahutamatu tagajärg, millega kaasneb tingimata, eeldusel, et ülejäänud tariifi komponendid jäävad muutumatuks, tapamajalt nõutava lõivu alanemine järgneval aastal.

101. Eeltoodut silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata neljandale küsimusele, et määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 punkti a ja VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, et tapamajadele kohaldatakse sama keskmist tariifi selle ametliku kontrolli toimingute eest, mille viib läbi NVWA töötajast veterinaararst, ja nende eest, mille viib läbi renditöötajast veterinaararst, kellele makstakse vähem, mistõttu tapamajalt võidakse nõuda renditöötajast veterinaararstile makstava summaga võrreldes suurema summa tasumist, võttes arvesse, et nimetatud määruse artikli 27 lõike 4 punktist b tuleneb, et pädeval asutusel on õigus kehtestada lõiv kindla tariifiga.

E. Kohtuasjas C-477/18 esitatud viies ja kuues küsimus

102. Viienda küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas määruse nr 882/2004 artiklit 26 ja artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et tapamajas läbi viidud ametliku kontrolliga seoses kogutavat lõivu võib kasutada sellisele eraõiguslikule ettevõtjale reservi moodustamiseks, kellelt pädev asutus saab riiklike veterinaararstide abisid, võttes arvesse, et kriisi korral võidakse seda reservi kasutada nende töötajate palkadeks ja kulude katmiseks, kes pärast kriisi möödumist asuvad ametlikku kontrolli läbi viima või võimaldavad nende läbi viimist. Jaatava vastuse korral küsib eelotsustetaotluse esitanud kohus kuuenda küsimusega sisuliselt, milline on sellise reservi maksimaalne suurus ja kui pikk võib olla sellega kaetud ajavahemik.

30 Täpsemaid selgitusi andmata väidab Gosschalk nimelt, et NVWA sel moel saadud kasum ulatub 8 500 000 euroni.

103. Kõigepealt tuleb juhtida tähelepanu sellele, et kõnealune reserv on KDSile moodustatud selleks, et ettenägematutel asjaoludel – nagu episootia, mille korral on põhjendatud pika aja vältel loomade tapmise peatamine – tagada riiklike veterinaararstide abide palkade ja koolituskulude [31] jätkuv tasumine, ilma et oleks vaja töötajatega töösuhet lõpetada.

104. Mulle näib, et seisukoht, mille kohaselt on KDSile sellise reservi moodustamine kooskõlas määrusega nr 882/2004, tugineb sama määruse artikli 4 lõike 2 punkti c ja artikli 26 koosmõjule.

105. Mis puudutab nende sätete sisu, siis määruse nr 882/2004 artikli 4 lõike 2 punktis c on sätestatud, et pädeval asutusel peab olema olemas piisav arv sobiva kvalifikatsiooniga ja kogenud töötajaid, et ametlikku kontrolli ja kontrollimisega seotud ülesandeid oleks võimalik täita tõhusalt ja nõuetekohaselt, samas kui artiklis 26 – tuleb meenutada – on sätestatud, et liikmesriigid peavad selleks tagama piisavate rahaliste vahendite olemasolu.

106. Kuivõrd kõnealuse reservi eesmärk on koguda vajalikke vahendeid selleks, et tagada nimetatud töötajate olemasolu selleks, et kontroll saaks jätkuda viivitamatult pärast kriisiolukorda, võiks väita, et selle reservi moodustamine ei ole määrusega nr 882/2004 vastuolus.

107. Selline järeldus oleks minu meelest siiski ekslik.

108. Ma ei soovi väita, et liikmesriigid ei võiks määruse nr 882/2004 raames sellise reservi rahastamist ette näha. Vastupidi, mul pole mingit kahtlust, et nad seda tohivad. Leian siiski, et liikmesriikidel ei ole õigust teha seda *lõivu kaudu*.

109. Nagu ma käesolevas ettepanekus mitmel korral olen tähelepanu juhtinud, toimub, erinevalt riigieelarve kaudu tagatud rahastamisest, lõivu (või maksu) kaudu rahastamine määruse nr 882/2004 artikli 27 lõikes 1 ja lõike 4 sissejuhatavas lauseosas ja punktis a sätestatud tingimustel. Neid tingimusi ei saa aga käesoleval juhul täidetuks lugeda, ning seda järgnevatel põhjustel.

110. Esiteks peavad kulud, mida võib lõivu arvutamisel arvesse võtta, olema määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatava lauseosa ja punkti a kohaselt kantud „pädevate asutuste poolt“. Käesoleval juhul jääks KDSis töötavate riiklike veterinaararstide abide palk ja kulud kriisiperioodil selle eraõigusliku ettevõtja, mitte aga liikmesriigi pädeva asutuse ehk NVWA kanda [32].

111. Teiseks peavad need kulud sellesama sätte kohaselt olema pädeva asutuse poolt *tegelikult* kantud. Käesoleval juhul olen veendunud, et ei saa asuda seisukohale, et see nõnda on, kuna sündmus, millest need kulud sõltuvad, ehk episootia puhkemine *leiab aset tulevikus* ja on *hüpoteetiline*.

112. Kolmandaks, pidades silmas, et pädeva asutuse kantud kulude tegelikkus on minu arvates vajalik tingimus selleks, et nende kulude ja ametliku kontrolli vahel saaks olla põhjuslik seos, mida nõuab määruse nr 882/2004 artikli 27 lõige 1, välistab sellise põhjusliku seose olemasolu minu meelest ka see, et episootia puhkemine on tulevikus aset leidev ja hüpoteetiline sündmus.

31 Nagu Madalmaade valitsus oma kirjalikes seisukohtades tunnistab, ei teki seda probleemi riiklike veterinaararstide puhul, kuna viimased on sellistel asjaoludel hõivatud episootiaga seotud loomade hävitamisega.

32 Juhin siinjuures tähelepanu sellele, et mõiste „pädev asutus“ on defineeritud määruse nr 882/2004 artikli 2 teise lõigu punktis 4 järgmiselt: „liikmesriigi keskasutus, kes on pädev korraldama ametlikke kontrolle, või mis tahes muu asutus, kellele on antud kõnealune pädevus“.

113. Eelnevat silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata viiendale eelotsuse küsimusele, et määruse nr 882/2004 artiklit 26 ning artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et tapamajas läbi viidud ametliku kontrolli eest kogutavat lõivu ei või kasutada reservi moodustamiseks eraõiguslikule ettevõtjale, kellelt pädev asutus saab riiklike veterinaararstide abisid, võttes arvesse, et kriisi korral võidakse seda reservi kasutada selliste töötajate palkadeks ja kulude katmiseks, kes pärast kriisi möödumist asuvad ametlikku kontrolli läbi viima või võimaldavad selle läbi viimist.

114. Võttes arvesse vastust, mille ma soovitan Euroopa Kohtul sellele küsimusele anda, ei ole kuuendat küsimust vaja käsitleda.

IV. Ettepanek

115. Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata College van Beroep voor het bedrijfsleveni (apellatsiooniastme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 882/2004 ametlike kontrollide kohta, mida tehakse sööda- ja toidualaste õigusnormide ning loomatervishoidu ja loomade heaolu käsitlevate eeskirjade täitmise kontrollimise tagamiseks, VI lisa punktis 1 kasutatud väljendit „ametlike kontrollidega seotud töötajad“ ja selle lisa punktis 2 kasutatud väljendit „ametlike [kontrollide läbiviimisega] seotud töötajad“ tuleb tõlgendada nii, et palk ja kulud, mida võib arvesse võtta ametliku kontrolli eest nõutava lõivu arvutamisel, hõlmavad ka Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteiti (Madalmaade Toidu- ja Tarbekaupade Amet) või eraõigusliku ettevõtja Kwaliteitskeuring Dierlijke Sectori (Loomasektori Kvaliteedikontrolli Inspektsioon) haldus- ja abitöötajate palka ja kulusid.

2. Pädeva asutuse haldus- ja abitöötajatega seotud kulusid võib tapamajalt määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 ja VI lisa punktide 1 ja 2 alusel kogutava lõivu arvutamisel arvesse võtta esiteks tingimusel, et need kulud tulenevad tegelikult ametliku kontrolli läbiviimisest, ja teiseks tingimusel, et need ei ole suuremad kui kulud, mida see asutus nimetatud lisas loetletud kulude kategooriatega seonduvalt kannab.

3. Määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus nõuda tapamajalt lõivu tasumist nende ametliku kontrolli veerandtundide eest, mida see tapamaja on liikmesriigi pädevalt asutuselt taotlenud, ent mida tegelikult kontrolli läbiviimiseks ei kasutatud, kui sellel asutusel ei ole võimalik asjaomase tapamaja käsutusse antud töötajaid teise kohta ümber suunata.

4. Eelnevale küsimusele antud vastus kehtib ka juhul, kui pädev asutus kasutab renditöötajatest veterinaararste, kellele ei maksta palka tapamaja poolt taotletud, ent kasutamata jäänud veerandtundide eest, ning kui taotletud, ent ära kasutamata jäänud veerandtundide eest tapamajalt nõutav summa katab pädeva asutuse üldkulud, tingimusel et need üldkulud kuuluvad ühte või mitmesse määruse nr 882/2004 VI lisa punktides 2 ja 3 loetletud kategooriasse ning et nende suurus on võrdne summaga, mille pädev asutus säästis tänu sellele, et renditöötajast veterinaararstile makstakse väiksemat palka, kuna talle ei maksta palka nende veerandtundide eest, mida tapamaja taotles, ent mida ära ei kasutatud. Seda, kas see nii on, peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

5. Määruse nr 882/2004 artikli 27 lõike 4 punkti a ja VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, et tapamajadele kohaldatakse sama keskmist tariifi selle ametliku kontrolli toimingute eest, mille viib läbi Madalmaade Toidu- ja Tarbekaupade Ameti töötajast veterinaararst, ja selle eest, mille viib läbi renditöötajast veterinaararst, kellele makstakse vähem,

mistõttu tapamajalt võidakse nõuda renditöötajast veterinaararstile makstava summaga võrreldes suurema summa tasumist, võttes arvesse, et nimetatud määruse artikli 27 lõike 4 punktist b tuleneb, et pädeval asutusel on õigus kehtestada lõiv kindla tariifiga.

6. Määruse nr 882/2004 artiklit 26 ning artikli 27 lõike 4 sissejuhatavat lauseosa ja punkti a ning VI lisa punkte 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et tapamajas läbi viidud ametliku kontrolli eest kogutavat lõivu ei või kasutada reservi moodustamiseks eraõiguslikule ettevõtjale, kellelt pädev asutus saab riiklike veterinaararstide abisid, võttes arvesse, et kriisi korral võidakse seda reservi kasutada selliste töötajate palkadeks ja kulude tasumiseks, kes pärast kriisi möödumist asuvad ametlikku kontrolli läbi viima või võimaldavad selle läbi viimist.