Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PRIIT PIKAMÄE
föredraget den 18 september 2019[1]

Förenade målen C-477/18 och C-478/18

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

(begäran om förhandsavgörande från College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning nr 882/2004 – Offentlig kontroll av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen – Finansiering – Avgifter som medlemsstaterna får ta ut för att täcka kostnaderna för offentliga kontroller – Bilaga VI – Begreppet ’personal som medverkar i offentliga kontroller’ – Begreppet ’tillhörande kostnader’ – Artikel 27 – Kostnader för offentlig kontroll – De behöriga myndigheternas kostnader – 15-minutersperioder som anmälts men inte använts – Genomsnittstariffer – Reserv som inrättats hos ett privat bolag för att vid en djursjukdom kunna betala utbildningskostnaderna för den personal som utför den faktiska kontrollen”

1. I de begäranden om förhandsavgörande som är föremål för förevarande förslag till avgörande har College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) bland annat bett domstolen att tolka artikel 27.1 och 27.4 och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.[2]

2. På ett generellt plan ska domstolen ta ställning till på vilka villkor och inom vilka gränser de myndigheter som är behöriga att genomföra offentliga veterinärkontroller enligt förordning nr 882/2004 får ta ut avgifter av de slakterier där sådana kontroller genomförs för att därigenom täcka kostnaderna för kontrollerna.

3. Domstolen ska i detta sammanhang bland annat ta ställning till huruvida de behöriga nationella myndigheterna har rätt att låta slakterierna stå för betalningen av löner och kostnader för annan personal än den som faktiskt utför den offentliga kontrollen, för den kontrolltid som slakterierna i förväg har beräknat och anmält till den behöriga myndigheten men som inte använts, och för inrättandet av en reserv hos ett privat bolag som förser den behöriga myndigheten med officiella assistenter för sådana kontroller.

1 Originalspråk: franska.

2 EUT L 191, 2004, s. 1 (rättad lydelse).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 882/2004

4. Skälen 11–14 och 32 i förordning nr 882/2004 har följande lydelse:

”(11) De myndigheter som är behöriga att utföra offentlig kontroll bör uppfylla ett antal verksamhetskriterier som garanterar deras opartiskhet och effektivitet. De bör ha tillgång till tillräckligt stor, för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal, och lämpliga utrymmen och lämplig utrustning för att kunna utföra sina uppgifter ordentligt.

(12) Offentlig kontroll bör genomföras med lämpliga metoder som är utvecklade för detta ändamål, bland annat rutinövervakning och mer ingående kontroller såsom inspektioner, verifieringar, revisioner, provtagning och analys av prover. För att metoderna skall kunna användas på ett riktigt sätt måste den personal som utför offentliga kontroller få lämplig utbildning. Utbildning behövs även för att garantera att de behöriga myndigheterna fattar enhetliga beslut, särskilt vad gäller tillämpningen av HACCP-principerna (faroanalys och kritiska styrpunkter).

(13) De offentliga kontrollerna bör utföras regelbundet, och kontrollfrekvensen bör stå i proportion till risken….

(14) Offentlig kontroll bör utföras enligt dokumenterade förfaranden för att säkerställa enhetlighet och hög kvalitet på utförandet.

…

(32) Det bör finnas tillräckliga finansiella medel för att organisera den offentliga kontrollen. Medlemsstaternas behöriga myndigheter bör därför få ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för de offentliga kontrollerna. I detta sammanhang kommer medlemsstaternas behöriga myndigheter att ha rätt att fastställa schablonbelopp för avgifter och pålagor på grundval av de verkliga kostnaderna och med beaktande av anläggningarnas särskilda situation. Om företagarna åläggs avgifter, bör gemensamma principer gälla. Det bör därför fastställas kriterier för att bestämma avgiftsnivån …”

5. I artikel 2.1 i förordningen definieras *offentlig kontroll* som ”varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd”.

6. I artikel 3.1 i samma förordning, som har rubriken ”Allmänna skyldigheter för genomförandet av offentliga kontroller”, föreskrivs bland annat följande:

”Medlemsstaterna skall se till att riskbaserad offentlig kontroll genomförs regelbundet och så ofta som är lämpligt för att uppnå målen i denna förordning …”

7. Artikel 4 i förordningen har rubriken ”Utseende av behöriga myndigheter och verksamhetskriterier”. I artikel 4.2 föreskrivs följande:

”De behöriga myndigheterna skall se till:

…

c) att de har, eller har tillgång till, lämplig laboratoriekapacitet för provning och tillräckligt stor, för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal, så att offentliga kontroller och därmed förbundna uppgifter kan utföras ändamålsenligt och effektivt,

d) att de har lämpliga och väl underhållna utrymmen och utrustning, så att personalen kan utföra den offentliga kontrollen ändamålsenligt och effektivt,

…”

8. I artikel 6 i förordning nr 882/2004, som har rubriken ”Personal som utför offentlig kontroll”, föreskrivs följande:

”Den behöriga myndigheten skall se till att samtlig personal som utför offentlig kontroll:

a) får utbildning som är lämplig för deras kompetensområde och som gör att de med erforderlig kompetens kan utföra sina uppgifter och utföra offentlig kontroll på ett enhetligt sätt. Denna utbildning skall allt efter omständigheterna omfatta de områden som anges i bilaga II kapitel I,

b) håller sig uppdaterade på sina respektive kompetensområden och vid behov får regelbunden vidareutbildning, och

c) kan samarbeta över kompetensområden.”

9. I avdelning II i den förordningen fastställs regler för ”Offentlig kontroll som utförs av medlemsstaterna”. Avdelningen innehåller bland kapitel VI om ”Finansiering av offentlig kontroll”, som består av artiklarna 26–29.

10. Artikel 26 i förordningen, som har rubriken ”Allmän princip”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll genom den finansieringsform som anses lämplig, exempelvis allmän beskattning, avgifter eller pålagor.”

11. I artikel 27 i förordningen, som har rubriken ”Avgifter eller pålagor”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll.

…

4. Avgifter som uttagits för offentlig kontroll i enlighet med punkt 1 eller 2:

a) får inte vara högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader i förhållande till de kriterier som anges i bilaga VI, och

b) får fastställas som schablonbelopp på grundval av de kostnader som de behöriga myndigheterna haft under en bestämd tid eller, i tillämpliga fall, till de belopp som fastställs i bilaga IV, avsnitt B eller i bilaga V, avsnitt B.

…

10. Utan att det påverkar de kostnader som härrör från de utgifter som avses i artikel 28 får medlemsstaterna inte ta ut andra avgifter än de som anges i denna artikel för genomförandet av den här förordningen.

…”

12. I bilaga VI till förordning nr 882/2004, som har rubriken ”Kriterier som skall beaktas vid beräkningen av avgifter”, anges följande:

”1. Löner till den personal som medverkar i offentliga kontroller.

2. Kostnader för den personal som medverkar vid offentlig kontroll, inklusive kostnader för utrymmen, verktyg, utrustning, utbildning, resor och andra tillhörande kostnader.

3. Kostnader för provtagning och laboratorieanalyser.”

2. Förordning (EG) nr 854/2004

13. I artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel[3], som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

…

c) *behörig myndighet*: den centrala myndighet i en medlemsstat som är behörig att utföra veterinärkontroller eller en myndighet till vilken den har delegerat denna behörighet,

…

f) *officiell veterinär*: veterinär med behörighet att i enlighet med denna förordning arbeta som officiell veterinär och som utses av den behöriga myndigheten,

…

h) *officiell assistent*: person med behörighet att i enlighet med denna förordning arbeta som officiell assistent och som utses av den behöriga myndigheten och arbetar under den officiella veterinärens överinseende och ansvar,

…”.

B. Nederländsk rätt

14. Förordning nr 2164 från Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet, nedan kallad ministern) av den 4 maj 2009, om ersättning för verksamhet som utförts av Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederländska myndigheten för livsmedels- och produktsäkerhet) (nedan kallad NVWA) och Algemene inspectie (den allmänna inspektionsmyndigheten) (nedan kallad NVWA-förordningen). Den version av förordningen som är tillämplig i de nationella målen är den som gällde från den 3 april 2013 till den 28 februari 2014.

3 EUT L 226, 2004, s. 83 (rättad lydelse).

II. Bakgrund, förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

A. Mål C-477/18

15. Företaget Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (nedan kallat Gosschalk) driver ett slakteri som bearbetar och saluför fläskkött och nötkött. För att säkerställa efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd har företaget varit föremål för offentlig kontroll i enlighet med förordning nr 882/2004 och NVWA-förordningen.

16. Sådan kontroll utförs bland annat genom inspektioner före och efter slakt, dels av veterinärer och officiella assistenter som arbetar vid NVWA, som utsetts till behörig myndighet, dels av inhyrd personal från det privata bolaget Kwaliteitskeuring dierlijke Sector (kvalitetskontroller inom djursektorn) (nedan kallat KDS).

17. För att täcka kostnaderna för inspektionerna tar ministern ut en avgift från slakterierna med stöd av artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004, samt NVWA-förordningen.

18. Förfarandet för att bestämma hur många officiella veterinärer och officiella assistenter som ska medverka vid inspektionerna och metoderna för att ta ut avgifterna kan sammanfattas enligt följande. Slakteriet anmäler de inspektioner som ska utföras till NVWA och anger hur många officiella veterinärer och officiella assistenter som ska medverka samt hur lång tid, uttryckt i 15-minutersperioder, som behövs för inspektionerna.

19. När inspektionerna har avslutats fakturerar ministern slakteriet. Slakteriet är skyldigt att betala ett schablonbelopp för varje officiell veterinär och officiell assistent som har utfört inspektioner samt ett belopp för varje 15-minutersperiod som har använts för inspektionsverksamheten. Om en inspektion tar längre tid än planerat ska slakteriet betala ytterligare ett belopp för varje 15-minutersperiod som överskrider den tid som avsatts. Om en inspektion däremot pågår under kortare tid än planerat är slakteriet ändå skyldigt att betala det belopp som motsvarar de 15-minutersperioder som anmälts, men som inte använts.

20. I det nationella målet fakturerades Gosschalk avgifter för att täcka kostnaderna för de inspektioner som NVWA och KDS hade utfört i Gosschalks lokaler under åren 2013–2016. Eftersom Gosschalk ansåg att formerna för uppbörden av dessa avgifter stred mot domen Kødbranchens Fællesråd[4] ingav Gosschalk flera klagomål till ministern samt väckte, efter det att ministern hade ogillat klagomålen, talan vid College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art).

21. Den hänskjutande domstolen anser att ovannämnda beslut måste ogiltigförklaras på grund av bland annat bristande motivering.

22. Eftersom ministern är tvungen att dra konsekvenserna av en ogiltigförklaring av dess beslut, och eftersom det för närvarande pågår mer än 400 liknande mål vid den hänskjutande domstolen, ser sig den hänskjutande domstolen föranledd att hänskjuta ett antal tolkningsfrågor till domstolen för att den på ett meningsfullt och effektivt sätt ska kunna lösa dessa tvister, i synnerhet eftersom parterna är oense om hur artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas.

4 Dom av den 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

23. Parterna har för det första olika uppfattning om avgränsningen av begreppet ”personal som medverkar i offentliga kontroller”. Den hänskjutande domstolen konstaterar inledningsvis att det i förordning nr 882/2004 inte anges hur detta begrepp, som förekommer i punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordningen, ska avgränsas. Till skillnad från vad Gosschalk har hävdat anser den hänskjutande domstolen att det av domen Kødbranchens Fællesråd [5] inte följer att endast de officiella veterinärer och officiella assistenter som utför den faktiska kontrollen omfattas av detta begrepp. Den hänskjutande domstolen hyser emellertid även tvivel vad gäller den mer vidsträckta tolkning som ministern har gjort, och enligt vilken även administrativ personal och stödpersonal kan hänföras till den personal som avses i bilaga VI, vilket innebär att slakterierna får debiteras kostnaderna för denna personals löner och kostnader.

24. För det andra har parterna i det nationella målet även skilda uppfattningar om hur de 15-minutersperioder som slakterierna har anmält, men inte använt, ska behandlas. Medan Gosschalk anser att dessa kostnader inte kan tas ut av slakterierna, eftersom tiden inte har använts för inspektionsverksamhet, har ministern invänt att det är slakteriet som är ansvarigt för att det antal 15-minutersperioder som förklarats nödvändiga för inspektionerna är korrekta och att planeringen av NVWA-personalens arbetstid är svår att ändra.

25. För det tredje är parterna i det nationella målet oense om tolkningen av tarifferna för inhyrda veterinärer. Gosschalk har påpekat att NVWA använder officiella veterinärer från bemanningsföretag för att utföra inspektionerna och att NVWA betalar dessa en betydligt lägre ersättning än vad som faktureras slakterierna, vilket har gjort det möjligt för Gosschalk att göra en vinst på nästan 8 500 000 euro. Om det antal 15-minutersperioder som används är lägre än det antal 15-minutersperioder som anmälts ersätts dessutom de officiella assistenter som hyrts in från KDS eller bemanningsföretag endast för det antal 15-minutersperioder som faktiskt använts, trots att slakteriet även har fakturerat det belopp som motsvarar anmälda men oanvända 15-minutersperioder. Mot detta har ministern anfört att denna praxis motiveras av kravet på att alla parter ska omfattasav likvärdiga tariffer. Enligt ministern täcker det överskott som genereras NVWA:s allmänna omkostnader.

26. För det fjärde har Gosschalk påpekat att en del av avgiften går till att inrätta en reserv hos KDS, för att kunna klara eventuella merkostnader vid en katastrof. Reserven har emellertid inte något direkt samband med de inspektioner som verkligen utförs, så att dessa kostnader inte kan anses vara kopplade till den personal som faktiskt utför inspektionerna. Enligt ministern är det underliggande skälet för reserven att säkerställa att det vid oförutsedda omständigheter, exempelvis en djursjukdom som medför ett långvarigt slaktstopp, fortfarande går att betala löner, personalkostnader och utbildningskostnader och att ingen behöver sägas upp, så att inspektionerna omedelbart kan återupptas efter det att en sådan kris har upphört. Reserven gör det således möjligt att frigöra de belopp som krävs för att täcka de faktiska kostnaderna för att utföra den offentliga kontrollen. [6]

27. Den hänskjutande domstolen har vidare erinrat om att den redan i ett beslut av den 14 oktober 2010 förklarade att denna reserv är förenlig med artikel 27 i förordning nr 882/2004. Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på utifrån vilka kriterier taket för denna reserv ska fastställas och vilken betydelse som ska tillmätas den omständigheten att reserven görs tillgänglig för ett privat bolag (KDS) som NVWA hyr in officiella assistenter från, eftersom inkomstbortfall anses utgöra en del av den normala risken i ett företag. Allt detta gör att den hänskjutande domstolen är osäker på om dess beslut av den 14 oktober 2010 är relevant.

5 Dom av den 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

6 Av beslutet om hänskjutande framgår att denna reserv uppgår till hälften av den i KDS genomsnittliga omsättningen under de senaste två åren, till vilken ett belopp på 500 000 euro ska läggas.

28. Mot denna bakgrund beslutade College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsmål av ekonomisk art) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska formuleringen ’till den personal som medverkar i offentliga kontroller’ i punkt 1 i bilaga VI till [förordning nr 882/2004] och formuleringen ’för den personal som medverkar vid [utförandet av] offentlig kontroll’ i punkt 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 tolkas så, att uteslutande (löne)kostnader för [officiella] veterinärer och [officiella] assistenter som genomför de offentliga kontrollerna kan beaktas vid beräkningen av avgifterna för de offentliga kontrollerna, eller kan även (löne)kostnader för annan personal från [NVWA] eller [KDS] omfattas?

2) Om svaret på den första frågan är att formuleringen ’till den personal som medverkar i offentliga kontroller’ i punkt 1 i bilaga VI till [förordning nr 882/2004] och formuleringen ’för den personal som medverkar vid [utförandet av] offentlig kontroll’ i punkt 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska omfatta även (löne)kostnader för annan personal från NVWA eller KDS, under vilka omständigheter och inom vilka gränser finns det då fortfarande ett så nära samband mellan de kostnader som uppkommit för sådan annan personal och de offentliga kontrollerna att de avgifter som tas ut för dessa (löne)kostnader kan grundas på artikel 27.4 och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004?

3) a) Ska artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 tolkas så, att artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI utgör hinder mot att slakterier debiteras avgifter för offentliga kontroller för 15-minutersperioder som de har anmält till den behöriga myndigheten, men som i praktiken inte har använts för offentliga kontroller?

3) b) Är svaret på fråga 3a även tillämpligt om offentliga veterinärer som hyrts in av den behöriga myndigheten inte erhåller någon lön för de 15-minutersperioder som slakteriet visserligen har anmält till den behöriga myndigheten, men under vilka någon officiell kontrollverksamhet faktiskt inte genomförs, varvid det belopp som slakteriet debiteras för de 15-minutersperioder som anmälts men inte använts har i syfte att täcka den behöriga myndighetens allmänna förvaltningskostnader?

4) Ska artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 tolkas så, att artikel 27.4 utgör hinder mot att slakterierna debiteras en genomsnittlig avgift för offentlig kontrollverksamhet från de veterinärer som är anställda hos NVWA och de inhyrda veterinärerna (vilka har lägre lön), vilket innebär att de debiteras en högre avgift än den ersättning som betalas till de inhyrda veterinärerna?

5) Ska artiklarna 26 och 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 tolkas så, att kostnader kan beaktas vid beräkningen av avgifter för offentliga kontroller som har i syfte att inrätta en reserv för ett bolag med begränsat ansvar (KDS) från vilket den behöriga myndigheten hyr in offentliga assistenter, varvid reserven i en krissituation kan användas för att betala löner och utbildningskostnader för de anställda som faktiskt genomför de offentliga kontrollerna samt för personal som möjliggör de offentliga kontrollerna?

6) Om fråga 5 besvaras jakande: Upp till vilket belopp får en sådan reserv inrättas och hur lång period får den täcka?”

B. Mål C-478/18

29. Genom fakturor som utställts mellan oktober 2016 och februari 2017 begärde ministern att de fyra sökandena i det nationella målet, Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV och Vitelco BV (nedan kallade Compaxo m.fl.), skulle betala ett belopp på mellan 15 422,35 och 49 628,22 EUR, vilket var avsett att täcka kostnaderna för de inspektioner som de hade varit föremål för.

30. Compaxo m.fl. ingav klagomål mot de fakturor som de hade tillställts och väckte efter det att klagomålen ogillats talan vid College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art).

31. Den hänskjutande domstolen har redan från början påpekat att den avser att ogiltigförklara de angripna besluten av skäl som enligt dess uppfattning inte ger upphov till några problem i samband med tolkningen av unionsrätten. Den anser emellertid, av samma skäl som anförts i beslutet om hänskjutande i mål C-477/18,[7] att det är lämpligt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende andra aspekter av tvisten, vilka ger upphov till rimliga tvivel beträffande tolkningen av artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004.

32. Compaxo m.fl. har gjort gällande att det följer av domen Kødbranchens Fællesråd[8] att enbart löner och kostnader för personer som faktiskt utför kontroller kan beaktas, och att vissa kostnader, såsom kostnader för logi, allmänna omkostnader, avskrivningskostnader, kontorskostnader och vissa andra kostnader inte kan anses vara kostnader i den mening som avses i punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004. Compaxo m.fl. har bland annat påpekat att det inte klart framgår vad som avses med posten ”inspektionsverksamhet”. Ministern har replikerat att beräkningen av den timtaxa som beaktas i denna post inkluderar kostnader för teknisk administration och planering som måste kvalificeras som ”löner och andra kostnader för den personal som medverkar vid kontrollen”, och förutan vilka inspektionsverksamheten inte kan genomföras.

33. Compaxo m.fl. har dessutom föreslagit att det ska begäras ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att få klarhet i huruvida personer som deltar i det faktiska utförandet av den offentliga kontrollen kan anses ha haft andra kostnader för vissa poster, såsom tillhandahållandet av informationsteknik och kommunikationsteknik, särskilda kostnader (arbetskläder), kostnader för resor mellan bostaden och arbetet, kostnader för underleverantörer och andra personalkostnader.

34. Mot denna bakgrund beslutade College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsmål av ekonomisk art) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska formuleringen ’till den personal som medverkar i offentliga kontroller’ i punkt 1 i bilaga VI till [förordning nr 882/2004] och formuleringen ’för den personal som medverkar vid [utförandet av] offentlig kontroll’ i punkt 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 tolkas så, att uteslutande (löne)kostnader för offentliga veterinärer och offentliga assistenter som genomför de offentliga kontrollerna kan beaktas vid beräkningen av avgifterna för de offentliga kontrollerna, eller kan även (löne)kostnader för annan personal från [NVWA] eller från [KDS] omfattas?

2) Om svaret på den första frågan är att formuleringen ’till den personal som medverkar i offentliga kontroller’ i punkt 1 i bilaga VI till [förordning nr 882/2004] och formuleringen ’för den personal som medverkar vid [utförandet av] offentlig kontroll’ i punkt 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska omfatta även (löne)kostnader för annan personal från NVWA eller KDS, under vilka omständigheter och inom vilka gränser finns det då fortfarande ett så nära samband mellan

7 Se punkt 22 i förevarande förslag till avgörande.

8 Dom av den 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

de kostnader som uppkommit för sådan annan personal och de offentliga kontrollerna att de avgifter som tas ut för dessa (löne)kostnader kan grundas på artikel 27.4 och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004?

3) Ska artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 tolkas så, att artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI utgör hinder mot att slakterier debiteras avgifter för offentliga kontroller för 15-minutersperioder som de har anmält till den behöriga myndigheten, men som i praktiken inte har använts för offentliga kontroller?”

C. Förfarandet vid domstolen

35. Domstolens ordförande beslutade den 27 augusti 2018 att förena målen C-477/18 och C-478/18 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

36. I mål C-477/18 har skriftliga yttranden inkommit från Gosschalk, den nederländska, den danska, den ungerska och den svenska regeringen, Förenade kungarikets regering samt Europeiska kommissionen och i mål C-478/18 har skriftliga yttranden inkommit från Compaxo m.fl. och kommissionen.

37. Under den gemensamma förhandlingen, som hölls den 4 juli 2019, yttrade sig Gosschalk, den nederländska och den danska regeringen, Förenade kungarikets regering samt kommissionen muntligen.

III. Bedömning

38. Jag konstaterar inledningsvis att den hänskjutande domstolens tvivel avser huruvida NVWA:s administrativa praxis i fråga om fakturering av kostnaderna för offentlig kontroll är förenlig med förordning nr 882/2004, både vad avser avgränsningen av vilka kostnader som ingår i beräkningen av de genomsnittliga tarifferna och vad avser de kostnader som är knutna till de 15-minutersperioder för offentlig kontroll som slakterierna har anmält. Jag anser att det är på sin plats med några korta anmärkningar angående den aktuella lagstiftningen.

39. Enligt artikel 1 a i förordning nr 882/2004 syftar förordningen bland annat till att förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur direkt eller via miljön. I skäl 6 i förordningen anges uttryckligen att medlemsstaterna för att nå detta mål ska tillämpa den relevanta lagstiftningen och, genom att företa offentliga kontroller, kontrollera att den efterlevs.

40. Genom förordning nr 882/2004 införs därför ett system för finansiering av offentliga kontroller i syfte att undvika sådana skillnader som kan leda till en snedvridning av konkurrensen mellan privata aktörer, även om det bör understrykas att det endast rör sig en begränsad harmonisering. I alla bestämmelser som den hänskjutande domstolen har begärt tolkning av, det vill säga artiklarna 26 och 27 och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till nämnda förordning, ges medlemsstaterna enligt min mening ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och kan fritt välja hur den offentliga kontrollen ska finansieras (allmän beskattning, avgift eller pålaga), vilka kriterier som ska tillämpas för beräkningen av avgifterna (den behöriga myndighetens faktiska kostnader, schablonbelopp eller minimipriser) och vilka kostnader som ska beaktas vid denna beräkning (av de kostnader som räknas upp i bilaga VI). Som jag kommer att förklara nedan [9] begränsas detta utrymme för skönsmässig bedömning av vissa kriterier som fastställs i samma bestämmelser.

9 Se punkterna 67 och 68 i förevarande förslag till avgörande.

41. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att EU-domstolen är behörig att besvara den hänskjutande domstolens frågor.

A. Den första och den andra frågan i målen C-477/18 och C-478/18

42. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida uttrycken ”personal som medverkar i offentliga kontroller” i punkt 1 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 och ”personal som medverkar vid [utförandet av[10]] offentlig kontroll” i punkt 2 i samma bilaga ska tolkas så, att uteslutande löner och kostnader för de officiella veterinärer och officiella assistenter som utför de offentliga kontrollerna kan beaktas vid beräkningen av avgifterna för de offentliga kontrollerna, eller huruvida även löner och kostnader för annan personal från NVWA eller KDS omfattas. För det fall dessa uttryck även ska anses omfatta löner och kostnader för denna andra personalkategori har den hänskjutande domstolen ställt den andra frågan i respektive mål för att i huvudsak få klarhet i under vilka omständigheter och inom vilka gränser det samband som finns mellan de offentliga kontrollerna och kostnaderna för personalen – vars verksamhet bidrar till de inspektioner som utförs vid den offentliga kontrollen – kan anses vara av sådan art att slakterierna ska stå för dessa kostnader enligt artikel 27.4 och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004.

1. Räckvidden för uttrycket ”personal som medverkar i offentliga kontroller”

43. Vad gäller den första frågan konstaterar jag inledningsvis att det framgår av besluten om hänskjutande att den hänskjutande domstolen med hänvisningen till ”annan personal från NVWA eller KDS” avser administrativ personal och stödpersonal, det vill säga den personal vars bidrag gör det möjligt att fastställa, stödja och upprätthålla det offentliga systemet med offentliga kontroller. Den första frågan rör således huruvida slakterierna ska stå för lönen och kostnaderna för dessa personalkategorier.

44. Jag påpekar emellertid att punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 inte i sig innehåller någon uppgift om i vilken omfattning de behöriga myndigheternas personal ska delta i de offentliga kontrollerna för att personalen ska kunna klassificeras som ”personal som medverkar i offentliga kontroller” eller” personal som medverkar vid [utförandet] av offentlig kontroll”.

45. Eftersom bilagan inte innehåller någon sådan specificering ska räckvidden för dessa uttryck fastställas med tillämpning av domstolens traditionella tolkningsmetoder.

a) Bokstavstrogen tolkning

46. Enligt min mening råder det ingen tvekan om att en bokstavstrogen tolkning av dessa uttryck inte räcker för att ge ett entydigt svar på den aktuella frågan.

47. De olika språkversionerna av bilaga VI till förordning nr 882/2004 uppvisar nämligen stora skillnader när det gäller de begrepp som används för att beteckna denna personalkategori, vilket domstolen resan konstaterade i domen Kødbranchens Fællesråd.[11] Enligt punkt 34 i den domen åsyftas ”i den tyska versionen (”die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals”) och i den franska versionen (”personnel chargé des contrôles officiels”) den personal som *utför* kontroller, medan det i den engelska versionen (”staff involved in the official controls”) och i den italienska versionen (”personale partecipante ai controlli ufficiali”) används uttryck som skulle kunna avse en *vidare personkrets*”.[12]

10 Texten inom hakparenteser har införts för att ta hänsyn till att två olika formuleringar används i den nederländska versionen av punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004.

11 Dom av den 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Min kursivering.

Den omständigheten att den nederländska språkversionen, i likhet med den engelska och den italienska språkversionen, tycks avse den personal som medverkar i offentliga kontroller (”het personeel dat betrokken is bij de officiële controles” i punkt 1 och ”het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles” i punkt 2) saknar härvidlag betydelse.

48. Vid sådan skillnad mellan de olika språkversionerna ska de aktuella uttryckens räckvidd fastställas genom en systematisk, historisk och teleologisk tolkning.

b) Systematisk tolkning

49. När det gäller det sammanhang i vilket bilaga VI till förordning nr 882/2004 ingår, det vill säga det system som inrättats genom denna förordning i syfte att finansiera offentliga veterinärkontroller, får en ingående analys av systemet för finansiering av dessa kontroller mig att dra slutsatsen att uttrycken ”personal som medverkar i offentliga kontroller” och ”personal som medverkar vid [utförandet] av offentlig kontroll” ska tolkas så, att de omfattar stödpersonal och administrativ personal som, genom att avlasta de officiella veterinärerna och officiella assistenter från ansvaret för att organisera den logistik som krävs för inspektionsverksamheten, gör det möjligt för veterinärerna och assistenterna att inrikta sig på själva inspektionsuppdraget.

50. Jag erinrar för det första om att det i den bestämmelse som detta system vilar på, det vill säga artikel 26 i förordning nr 882/2004, föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna skall se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll genom den finansieringsform som anses lämplig, exempelvis allmän beskattning, avgifter eller pålagor”. Även om de avgifter som tas ut av slakterierna måste göra det möjligt att förfoga över personal och andra resurser som är *nödvändiga* för att genomföra den offentliga kontrollen, har jag svårt att se varför löner och kostnader för administrativ personal och stödpersonal inte kan beaktas vid fastställandet av dessa avgifter, eftersom den offentliga kontrollen inte kan genomföras utan att dessa båda personalkategorier medverkar i såväl planering som uppföljning.

51. Enligt min mening stöds denna tolkning av skälen i förordning nr 882/2004. I synnerhet anser jag det är belysande att det i skäl 32 anges att ”[d[et bör finnas tillräckliga finansiella medel för att organisera den offentliga kontrollen”.[13] Om unionslagstiftaren har preciserat att medlemsstaterna ska inrätta ett finansieringssystem för att säkerställa ”organiserandet”, och inte enbart ”utförandet”, av den offentliga kontrollen, är detta nämligen entydigt med att denna finansiering har till syfte att göra det möjligt för medlemsstaterna att inrätta ett *övergripande system* för offentlig kontroll som inte enbart begränsas till det konkreta genomförandet av kontrolluppdraget. Av detta följer logiskt sett att nämnda finansiering inte begränsas till de kostnader som är knutna till den personal som utför kontrollen, utan även kan täcka löner och kostnader för den administrativa personalen och stödpersonalen.

52. För det andra konstaterar jag att det i artikel 27 i förordning nr 882/2004, vars bilaga VI innehåller vissa tillämpningsföreskrifter, föreskrivs att ” [m]edlemsstaterna får ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll”.[14] Löner och kostnader för administrativa personal kan enligt min mening anses ingå i dessa kostnader. När kostnader kopplade till en arkitekts verksamhet, som till exempel planering, organisation eller ledning, ingår i kostnaderna för uppförandet av en fastighet, har jag nämligen svårt att se hur man skulle kunna hävda att kostnader kopplade till den administrativa personalens och stödpersonalens verksamhet inte ingår i utförandet av offentliga kontroller.

13 Min kursivering.

14 Min kursivering.

53. Oavsett hur det är med den saken anser jag att det räcker att anlägga ett historiskt perspektiv på förordning nr 882/2004 för att skingra alla tvivel beträffande huruvida den föreslagna tolkningen av uttrycken ”personal som medverkar i offentliga kontroller” och ”personal som medverkar i [utförandet av] offentlig kontroll” i punkterna 1 och 2 bilaga VI är riktig.

c) Historisk tolkning

54. Det är således nödvändigt att undersöka hur unionslagstiftarens under årens lopp har sett på finansieringen av offentliga veterinärkontroller. En sådan bedömning förutsätter att förordning nr 882/2004 rent tidsmässigt placeras mellan de unionsrättsakter som reglerar nämnda finansiering, det vill säga mellan direktiv 85/73/EEG, i dess lydelse enligt direktiv 96/43/EG (nedan kallat direktiv 85/73),[15] som var i kraft före förordning nr 882/2004, och förordning (EU) 2017/625,[16] som visserligen redan är i kraft men som ännu inte är tillämplig på de perioder som är aktuella i förevarande mål.

55. Vad gäller direktiv 85/73 påpekar jag att det i artiklarna 1–3 i det direktivet föreskrevs att medlemsstaterna var skyldiga att ta ut en gemenskapsavgift för att täcka de kostnader som de offentliga inspektionerna och kontrollerna *medför*. Vad gäller dessa kostnader preciserades i artikel 5.1 i det direktivet, på ett uttömmande sätt, att dessa kostnader omfattade ”löner och sociala avgifter för besiktningsenheten” och ”administrativa kostnader i samband med genomförandet av besiktningar och kontroller; till detta kan hänföras nödvändiga kostnader för fortbildning av inspektörer” och att dessa två kostnadskategorier som skulle ha uppkommit ”för att genomföra de besiktningar och kontroller som anges i artiklarna 1, 2 och 3”. Med andra ord föreskrevs det i direktiv 85/73 uttryckligen att medlemsstaterna hade rätt att tillämpa avgifter för att täcka andra kostnader än löner och kostnader för den personal som rent konkret utförde de offentliga kontrollerna, vilket även omfattade löner och kostnader för den administrativa personalen.

56. Detsamma gäller förordning 2017/625. Detta framgår särskilt tydligt sätt av lydelsen av skäl 66 i förordningen, i vilken det anges att ”[a]vgifter eller pålagor bör täcka, men inte överstiga, de behöriga myndigheternas kostnader, inklusive allmänna omkostnader, för att utföra offentlig kontroll. De allmänna omkostnaderna kan omfatta *kostnader för det stöd och den organisation som krävs för planeringen och utförandet av den offentliga kontrollen*,[17] samt av artikel 81a–g i förordningen, enligt vilken de kostnader på grundval av vilka avgifterna eller pålagorna ska fastställas omfattar, i den mån de är en följd av den offentliga kontrollen, ”[l]öner till den personal, *inklusive stödpersonal och administrativ personal*,[18] som medverkar i den offentliga kontrollen samt socialförsäkrings- och pensionsavgifter och försäkringskostnader för personalen” [led a], liksom ”[k]ostnader för anläggningar och utrustning” [led b], ”[k]ostnader för utbildning” – med undantag för den utbildning som krävs för att erhålla den kompetens som krävs för att vara anställd hos de behöriga myndigheterna [led e] – och ”[k]ostnader för resor och därmed förbundna traktamenten” [led f] för sådan personal.

15 Rådets direktiv av den 29 januari 1985 om finansieringen av de veterinära besiktningar och kontroller som anges i direktiven 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG och 91/496/EEG (EGT L 32, 1985, s. 14).

16 Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll) (EUT L 95, 2017, s. 1).

17 Min kursivering.

18 Min kursivering.

57. Vad gäller övergången mellan direktiv 85/73 och förordning nr 882/2004 anser jag därför att om unionslagstiftarens hade haft för avsikt att avvika från den extensiva tolkning av de ersättningsgilla kostnaderna som gjordes i det direktivet skulle unionslagstiftaren uttryckligen ha angett detta. I förarbetena till förordning nr 882/2004 finns det emellertid inte något som tyder på att unionslagstiftaren avsåg att begränsa omfattningen av de kostnader som medlemsstaterna har rätt att beakta för att finansiera offentlig kontroll.

58. Vad gäller övergången mellan förordning nr 882/2004 och förordning 2017/625 anser jag dessutom att även om det antas att punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 utesluter löner och kostnader för administrativ personal och stödpersonal från de kostnader som kan återvinnas med hjälp av avgifter är det av valet att tillämpa en vid definition av dessa kostnader i förordning 2017/625 uppenbart att unionslagstiftarens ville överge det kraftigt restriktiva synsättet i förordning nr 882/2004. I sitt förslag [19] hänvisade kommissionen dock till en extern studie om användningen av den finansieringsmekanism som inrättades genom förordning nr 882/2004, enligt vilken nämnda kostnader, i bilaga VI förordningen, identifieras, på ett sådant sätt att de behöriga nationella myndigheterna ges ett alltför stort tolkningsutrymme. [20] Denna hänvisning, som ska bedömas mot bakgrund av målen med förordning 2017/625, nämligen att rationalisera och harmonisera de befintliga bestämmelserna, leder mig till slutsatsen att denna förordning inte alls medför en radikal förändring av synen på vilka kostnader som kan övervältras, utan endast innehåller preciseringar av hur kostnaderna ska definieras.

59. Även om jag är mycket förvånad över den redaktionella skillnaden mellan förordning nr 882/2004 och den förordning som föregick respektive följde på denna anser jag sammanfattningsvis att den omständigheten att unionslagstiftaren konstant har tillämpat samma synsätt i samband med de rättsakter som reglerar finansieringen av den offentliga kontrollen talar för en vid tolkning av vilka kostnader för offentliga kontroll som de behöriga myndigheterna kan övervältra genom att ta ut avgifter. Enligt min mening kan förordning nr 882/2004 nämligen inte tolkas så, att den gör det möjligt för sistnämnda myndigheter att övervältra färre kostnader än vad de har rätt att övervältra enligt såväl den förordning som föregick förordning nr 882/2004 som den förordning som upphäver denna, eftersom det dels inte finns något i förordning nr 882/2004 som tyder på att lagstiftaren ville tillämpa ett mer restriktivt synsätt än i direktiv 85/73 för att täcka kostnaderna, dels inte finns något i förordning 2017/625 som tyder på att lagstiftaren vill återgå till ett vidare synsätt, eftersom det, som jag redan påpekat, av förarbetena till den sistnämnda förordningen framgår att denna endast syftar till att klargöra räckvidden för bestämmelserna om finansieringen av offentlig kontroll. [21]

60. En sådan tolkning stöds även av en teleologisk tolkning av punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004.

19 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och välbefinnande, växters sundhet, växtförökningsmaterial och växtskyddsmedel samt om ändring av förordningarna (EG) nr 999/2001, (EG) nr 1829/2003, (EG) nr 1831/2003, (EG) nr 1/2005, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 834/2007, (EG) nr 1099/2009, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012 och (EU) nr [….]/2013 och direktiven 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG och 2009/128/EG (förordningen om offentlig kontroll), (COM(2013) 265 final, s. 4).

20 Se ”Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls” [Avgifter och pålagor som medlemsstater tar ut för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

21 Se fotnot 19.

d) Teleologisk tolkning

61. Kommissionen konstaterade i sitt förslag till förordning nr 882/2004 att det finansieringssystem som grundar sig på uttag av avgifter, och som fastställdes i direktiv 85/73, inte hade gjort det möjligt att nå det uppsatta målet om att förhindra skillnader mellan medlemsstaterna som kan leda till snedvridning av konkurrensen. Det var för att avhjälpa denna situation som kommissionen föreslog införandet av den princip som för närvarande anges i artikel 26 i nämnda förordning, och enligt vilken medlemsstaterna ska se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla nödvändig personal och andra resurser för offentlig kontroll. [22]

62. Om de finansiella medel som de behöriga myndigheterna får in genom avgifter inte är tillräckliga för att täcka *hela skalan av* kostnader i samband med den offentliga kontrollen, det vill säga även löner och kostnader för den administrativa personalen, kan målen i förordning nr 882/2004, det vill säga att förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur, endast uppnås genom ett bidrag från statskassan, vilket per definition skulle medföra en snedvridning av konkurrensvillkoren och därigenom strida mot det harmoniseringsmål som eftersträvas i artikel 27 i förordningen.

63. Jag ställer mig dessutom bakom den danska regeringens argument att om löner och kostnader för administrativ personal och stödpersonal inte ska anses ingå i kategorin ersättningsgilla kostnader skulle de behöriga myndigheterna sannolikt ge officiella veterinärer eller officiella assistenter i uppdrag att organisera och planera den offentliga kontrollen. Detta strider enligt min mening mot det krav på effektiva kontroller som följer av flera bestämmelser i förordning nr 882/2004, bland annat artikel 4.2 (”De behöriga myndigheterna skall se till a) att den offentliga kontrollen av … är effektiv och ändamålsenlig”), artikel 7.1 (”… Allmänheten skall i regel ha tillgång till: a) information om den behöriga myndighetens kontrollverksamhet och dess effektivitet…”, och artikel 8.3 (”De behöriga myndigheterna skall ha inrättat förfaranden för att: a) verifiera att den offentliga kontroll som de utför är effektiv …”).

64. Mot bakgrund av samtliga dessa överväganden föreslår jag att domstolen besvarar den första tolkningsfrågan så, att uttrycken ”personal som medverkar i offentliga kontroller” i punkt 1 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 och ”personal som medverkar vid [utförandet av] offentlig kontroll” i punkt 2 i denna bilaga ska tolkas så, att de löner och kostnader som kan beaktas vid beräkningen av avgifterna för de offentliga kontrollerna även omfattar löner och kostnader för NVWA:s eller KDS administrativa personal och stödpersonal.

2. De villkor som ska vara uppfyllda för att kostnaderna för administrativ personal ska kunna beaktas vid beräkningen av avgifterna

65. Jag kommer nu att besvara den andra tolkningsfrågan, i vilken den hänskjutande domstolen har begärt att domstolen ska fastställa de villkor som ska vara uppfyllda för att kostnaderna för administrativ personal och stödpersonal ska kunna beaktas vid beräkningen av de avgifter som tas ut av slakterierna.

66. Jag påpekar i detta avseende att när medlemsstaterna beslutar att finansiera de offentliga kontrollerna med hjälp av avgifter gäller följande begränsningar för deras utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av vilka kostnader som kan beaktas vid beräkningen av avgifterna.

22 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om offentlig foder- och livsmedelskontroll [KOM(2003) 52 slutlig, s. 43].

67. Enligt artikel 27.1 i förordning nr 882/2004, till vilken det hänvisas i punkt 4 i samma artikel, krävs det för det första att det finns ett *orsakssamband* mellan de aktuella kostnaderna och den offentliga kontrollen, eftersom det i den förstnämnda punkten föreskrivs att medlemsstaterna endast får ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för den offentliga kontrollen (nedan kallat orsakssambandskriteriet).

68. För det andra fastställs det i artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004, som den hänskjutande domstolen har begärt att EU-domstolen ska tolka, att nämnda avgifter inte vara högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader (nedan kallat kriteriet om maximal ersättning).

69. I svaret på den hänskjutande domstolens andra fråga bör EU-domstolen bör därför endast slå fast att orsakssambandskriteriet och kriteriet om maximal ersättning ska tillämpas från fall till fall för de kostnadskategorier som räknas upp i bilaga VI till förordning nr 882/2004.

70. Det har inte undgått mig att Gosschalk i sitt skriftliga yttrande har gjort gällande att domstolens avgränsning av de ersättningsgilla kostnaderna i domen Kødbranchens Fællesråd[23] har en *allmän räckvidd*. De behöriga myndigheterna kan enligt Gosschalk endast övervältra *direkta* kostnader, det vill säga de kostnader som har ett direkt samband med den offentliga kontrollen, på slakterierna och inte *indirekta* kostnader.

71. En närmare analys av domen i fråga leder enligt min mening emellertid till slutsatsen att en sådan tolkning inte kan godtas.

72. I det målet ombads domstolen ta ställning till huruvida medlemsstaterna, när de fastställer avgiftsbeloppet för offentliga kontroller, enligt artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004, jämförd med punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004, har rätt att på slakterierna övervältra de kostnader som hänför sig till lön och utbildning för personer som går den obligatoriska grundutbildningen för officiella assistenter. Domstolen slog i sitt svar fast att ”avgifter endast kan tas ut för att täcka medlemsstaternas faktiska kostnader för att utföra kontroller av företag inom livsmedelssektorn” och att ”avgifterna inte har till syfte att övervältra kostnaden för den inledande utbildningen av denna personal på företagen inom den berörda sektorn”.[24]

73. Enligt min mening definierade domstolen i nämnda dom inte vilka kostnadskategorier som de behöriga myndigheterna har rätt att övervältra på slakterierna, utan begränsade sig till att ange att en *specifik* kostnadskategori inte kunde övervältras, nämligen kostnaderna för den obligatoriska grundutbildningen för officiella assistenter. Enligt min mening rör det sig här om endast om tillämpning av det orsakssambandskriterium som föreskrivs i artikel 27.1 i förordning nr 882/2004, vilket medför att de kostnader som inte var nödvändiga för den behöriga myndighetens faktiska utförande av den offentliga kontrollen inte kan övervältras, eftersom de personer som i förevarande mål genomgick den obligatoriska utbildningen ännu inte var kvalificerade att utföra eller att hjälpa till att utföra den offentliga kontrollen.

74. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar den andra frågan så, att en behörig myndighets kostnader för administrativ personal och stödpersonal kan ingå i beräkningen av de avgifter som tas ut av slakterier enligt artikel 27.4 och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004, under förutsättning att kostnaderna dels faktiskt följer av utförandet av de offentliga kontrollerna, dels inte är högre än en sådan myndighets kostnader i förhållande till de kostnadskategorier som räknas upp i nämnda bilaga.

23 Dom av den 17 mars 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Se dom av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 39) (min kursivering).

75. Jag anser dock att det är nödvändigt med ett förtydligande. Jag är nämligen övertygad om att den hänskjutande domstolens farhågor beträffande avgränsningen av de ersättningsgilla kostnaderna beror på den rättsosäkerhet uppstår eftersom tillämpningen av ett rent orsakssamband i praktiken medför att NVWA får fria tyglar att ta ut avgifter från slakterier för kostnader som endast har en mycket svag koppling till utförandet av den offentliga kontrollen, vilket har gett upphov till en mängd tvistemål vid den hänskjutande domstolen [25] på grund av de *vagt* formulerade kostnadskategorierna i punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004. Jag är emellertid övertygad om att en sådan rättsosäkerhet till stor del måste tillskrivas den omständigheten att NVWA har gjort en felaktig tolkning av begreppet tillhörande kostnader i punkt 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004.

76. Det framgår nämligen av den studie som beställdes inför antagandet av förordning 2017/625, [26] och som jag nämnde i punkt 58 i detta förslag till avgörande, samt av de skriftliga yttrandena från den danska regeringen och Förenade kungarikets regering, att många behöriga nationella myndigheter tolkade begreppet tillhörande kostnader som ett *samlingsbegrepp*, som i slutändan har gjort det möjligt för dessa myndigheter att låta slakterierna finansiera ett mycket stort antal kostnader med hjälp av avgifter, vilken enligt min mening framför allt innebär att den uttömmande förteckningen i bilaga VI riskerar att förlora sin ändamålsenliga verkan.

77. Jag anser i vilket fall som helst att begreppet tillhörande kostnader, inom ramen för en övergripande tolkning av punkt 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004, inte alls syftar på *alla* andra kostnadskategorier som anges i bilagan, utan *endast* på kategorin ”resekostnader”.

78. Den tolkning som jag föreslår att domstolen ska göra får bland annat stöd av en historisk omständighet. Kommissionen påpekade nämligen i sitt förslag till förordning nr 882/2004 att det system för finansiering av offentliga kontroller som införts genom rådets beslut 98/728/EG, [27] och som grundades på att avgifter togs ut för granskning av dokumentation om angivna tillsatser och för godkännande av vissa anläggningar och mellanhänder, hade fungerat på ett korrekt sätt, till skillnad från vad som var fallet med det system som tillämpades inom veterinärsektorn. Kommissionen erinrade särskilt om att det i bilaga B till nämnda beslut fastställdes en uttömmande förteckning över vilka kostnader som skulle beaktas vid fastställandet av avgifterna. I denna förteckning, som således förefaller ha varit en viktig inspirationskälla vid utformningen av bilaga VI till förordning nr 882/2004, anges i den tredje strecksatsen under rubriken ”Administrationskostnader” kategorin ”resekostnader och därmed sammanhängande kostnader”.

79. Genom denna tolkning skulle medlemsstaternas i praktiken obegränsade utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av vilka kostnader som kan övervältras på slakterierna kraftigt begränsas jämfört med de behöriga nationella myndigheternas aktuella praxis, eftersom endast kostnader i samband med resor, exempelvis kostnader i samband med bokning av tågbiljetter, hotellrum och hyrbilar, skulle kunna beaktas vid beräkningen av avgifterna. Detta räcker enligt min mening för att avhjälpa den rättsosäkerhet som, såsom jag påpekade ovan, har gett upphov till en mängd tvistemål vid den hänskjutande domstolen.

25 Enligt besluten om hänskjutande pågår för närvarande 400 liknande mål vid den hänskjutande domstolen rörande sådana beslut från ministern som de beslut som är i fråga i de nationella målen.

26 Se ”Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls” [Avgifter och pålagor som medlemsstater tar ut för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

27 Rådets beslut av den 14 december 1998 om ett gemenskapssystem för avgifter inom fodersektorn (EGT L 346, 1998, s. 51).

B. Fråga 3 a i mål C-477/18 och fråga 3 i mål C-478/18

80. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att dessa bestämmelser utgör hinder mot att slakterier debiteras avgifter för offentliga kontroller för 15-minutersperioder som de har anmält till den behöriga myndigheten, men som i praktiken inte har använts.

81. Jag erinrar för det första ännu en gång om den princip som slås fast i att artikel 27.4 a i förordningen, nämligen att endast sådana kostnader som de behöriga myndigheterna verkligen har haft kan beaktas vid beräkningen av de avgifter som ska tas ut för genomförandet av den offentliga kontrollen. Med andra ord kan slakterierna aldrig debiteras avgifter för sådana kostnader som inte kan betraktas som *reella* kostnader.

82. Av detta följer att frågan huruvida det är förenligt med artikel 27.4 i förordning nr 882/2004 att fakturera slakterierna för den offentliga kontrollen inte är en rättsfråga, utan huvudsakligen beror på en bedömning av de faktiska omständigheterna, och i synnerhet av svaret på frågan huruvida den behöriga myndigheten i det aktuella fallet har haft kostnader enbart på grund av att slakterierna har bokat ett antal 15-minutersperioder för offentlig kontroll, även om dessa 15-minutersperioder i slutändan aldrig användes.

83. Under det skriftliga förfarandet har två olika uppfattningar anförts. Gosschalk har gjort gällande att slakterierna enligt artikel 27.4 i förordning nr 882/2004 inte kan faktureras belopp för anmälda men inte använda 15-minuterperioder i samband med offentlig kontroll, eftersom dessa belopp inte motsvarar de faktiska kostnader som NVWA har haft. Den nederländska regeringen anser däremot anser att NVWA har samma kostnader för de 15-minutersperioder som anmälts men inte använts som NVWA har för de 15-minutersperioder som faktiskt använts.

84. Enligt min mening tar dessa uppfattningar inte hänsyn till bakgrunden till de kostnader som de nationella behöriga myndigheterna eventuellt har haft, det vill säga den omständigheten att den personal som avsatts för att kontrollera det slakteri som har bokat det överskjutande antalet 15-minutersperioder inte kan omdirigeras till andra slakterier.

85. Förenade kungariket har i sitt skriftliga yttrande ingående beskrivit två situationer som illustrerar vilken betydelse denna faktiska omständighet har för svaret på frågan huruvida nämnda myndigheter faktiskt har haft kostnader som kan övervältras på de berörda slakterierna. Om ett slakteri reserverar 2 timmar och 45 minuter till offentlig kontroll och endast använder 2 timmar och 30 minuter, eftersom kontrollen i praktiken gick snabbare att utföra än beräknat, är det uppenbart att den behöriga myndigheten inte kan omdirigera sin personal. Följaktligen är det motiverat att nämnda slakteri debiteras för kostnaderna för att det avsatts personal för 2 timmar och 45 minuter, eftersom den behöriga myndigheten redan har haft dessa kostnader. Om slakteriet har avbeställt den sista 15-minutersperioden måste det däremot säkerställas att den behöriga nationella myndigheten redan har haft kostnader för denna 15-minutersperiod. Jag delar Förenade kungarikets uppfattning att det ska prövas huruvida det aktuella slakteriet underrättade den behöriga nationella myndigheten *i tillräckligt god tid* för att göra det möjligt för myndigheten att omfördela sina resurser och omdirigera sin personal. I så fall hade personalen kunnat sättas in någon annanstans och hade inget belopp kunnat faktureras för nämnda 15-minutersperiod.

86. Jag är medveten om att en bedömning från fall till fallet riskerar att ge upphov till ytterligare en mängd tvistemål. Det är därför som jag, i likhet med Förenade kungarikets regering, anser att de behöriga nationella myndigheterna skulle kunna fastställa en *avbeställningsfrist*, som skulle göra det möjligt för slakterierna att omdirigera sin personal från ett slakteri till ett annat.

87. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar fråga 3 a i mål C-477/18 och fråga 3 i mål C-478/18 så, att artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder mot att slakterier debiteras avgifter för offentliga kontroller för 15-minutersperioder som de har anmält till den behöriga myndigheten, men som i praktiken inte har använts, om den behöriga myndigheten inte kan omdirigera den personal som ställts till det berörda slakteriets förfogande.

C. Fråga 3 b i mål C-477/18

88. Den nationella domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida svaret på fråga 3 a även gäller för det fall den behöriga myndigheten använder sig av inhyrda veterinärer som inte uppbär lön för de 15-minutersperioder som slakteriet har anmält men inte använts, varvid det belopp som slakteriet debiteras för de 15-minutersperioder som anmälts men inte använts syftar till att täcka den behöriga myndighetens allmänna omkostnader.

89. Jag konstaterar inledningsvis att den nederländska regeringen i sitt skriftliga yttrande har bestritt själva premissen för denna fråga genom att hävda att vid en planerad insats av en veterinär från NVWA eller en inhyrd officiell veterinär uppbär veterinären i fråga lön oberoende av om kontrollen genomförs eller inte. Under alla omständigheter råder det inget tvivel om att domstolen ska besvara den hänskjutande domstolens fråga, eftersom det framgår av fast rättspraxis att den hänskjutande domstolen är ensam behörig att fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna i det mål som den har att avgöra samt att tolka och tillämpa nationell rätt.[28]

90. Det ska således prövas huruvida ett belopp motsvarande den lön som de inhyrda veterinärerna inte har erhållit för de 15-minuterperioder som anmälts men inte använts kan faktureras slakterierna för att täcka NVWA:s allmänna omkostnader.

91. Enligt min mening är det tveksamt om en sådan avgift kan anses förenlig med artikel 27.4 i förordning nr 882/2004.

92. För det första anser jag att kriteriet om att de allmänna omkostnaderna ska spegla de kostnader som NVWA faktiskt har haft förutsätter att de besparingar som görs tack vare den lägre lön som inhyrda veterinärer uppbär på grund av att de inte erhåller någon lön för de 15-minutersperioder som slakteriet anmält men inte använt motsvarar ett *lika stort* belopp i allmänna omkostnader. Enligt min mening är det tveksamt om så verkligen är fallet. Det ankommer dock på den nationella domstolen att fastställa om så är fallet.

93. För det andra konstaterar jag att det inte framgår av handlingarna i målet att kostnaderna i fråga ingår i en eller flera av de kostnadskategorier som avses i bilaga VI till förordning nr 882/2004, till vilken artikel 27.4 i förordning hänvisar. ”Allmänna omkostnader” ingår nämligen inte i den uttömmande förteckning över de kategorier av kostnader som kan beaktas vid beräkningen av de avgifter som anges i bilaga VI till förordning nr 882/2004, eftersom dessa kostnader inte kan anses omfattas av begreppet tillhörande kostnader. Det ska således säkerställas att endast den del av NVWA-kostnaderna som ingår i en eller flera av de ovannämnda kategorierna beaktas vid beräkningen av de avgifter som tas ut av slakterierna, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma.

94. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar den hänskjutande domstolens fråga så, att svaret på fråga 3 a även gäller för det fall att den behöriga myndigheten använder sig av inhyrda veterinärer som inte uppbär lön för de 15-minuterperioder som slakteriet har anmält men inte använt, och där det belopp som fakturerats slakteriet för de 15-minutersperioder som anmälts men inte

28 Se dom av den 8 juni 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

använts täcker den behöriga myndighetens allmänna omkostnader, förutsatt att dessa allmänna omkostnader ingår i en eller flera av de kategorier som räknas upp i punkterna 2 och 3 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 och motsvarar det belopp som den behöriga myndigheten sparar tack vare den lägre lön som de inhyrda veterinärerna uppbär på grund av att de inte erhåller någon lön för de 15-minutersperioder som slakteriet har anmält men inte använt. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om så är fallet.

D. Den fjärde frågan i mål C-477/18

95. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att de utgör hinder mot att slakterierna debiteras samma genomsnittliga avgift för den offentliga kontroll som utförs av veterinärer anställda av NVWA som den kontroll som utförs av inhyrda veterinärer (vilka har lägre lön), och att slakterierna därmed kan faktureras ett högre belopp än den ersättning som betalas till de inhyrda veterinärerna.

96. Jag medger att jag även efter en noggrann genomläsning av de synpunkter som utvecklas i beslutet om hänskjutande har svårt att förstå exakt vilken tolkningsfråga som den hänskjutande domstolen vill att domstolen ska besvara.

97. Jag konstaterar inledningsvis att tarifferna enligt nederländsk rätt fastställs en gång om året på grundval av dels de genomsnittliga kostnader som NVWA har haft under de tre föregående åren, dels den förväntade kostnadsutvecklingen under det kommande året. På grundval av detta faktureras slakterierna ett motsvarande belopp för det arbete som utförts inom ramen för de offentliga kontrollerna. [29]

98. Under dessa omständigheter står det klart att den genomsnittliga lönen för de officiella veterinärerna och de inhyrda veterinärerna, som ingår i denna tariff, vid viss inspektionsverksamhet kan vara högre än NVWA:s faktiska kostnader. Den hänskjutande domstolen förefaller därför vilja att EU-domstolen svarar på i) huruvida NVWA enligt förordning nr 882/2004 är skyldig att tillämpa en avgift som grundar sig på de *faktiska* kostnaderna för att genomföra den offentliga kontrollen på varje enskilt slakteri, eller ii) huruvida den omständigheten att NVWA under ett visst år eventuellt gör en vinst är oförenlig med förordning nr 882/2004.

99. För det fall den hänskjutande domstolen, såsom merparten av de berörda parterna har gjort gällande i sina skriftliga yttranden, vill få klarhet i den första av dessa punkter, begränsar jag mig till att erinra om att avgifterna enligt artikel 27.4 b i förordning nr 882/2004 ”får fastställas som schablonbelopp på grundval av de kostnader som de behöriga myndigheterna haft under en bestämd tid”. Enligt min mening råder emellertid inget tvivel om att ett *krav* på att på slakterierna ska påföras avgifter som grundar sig på de faktiska kostnaderna för genomförandet av offentliga kontroller på deras anläggningar inte är förenligt med den *möjlighet* som föreskrivs i denna bestämmelse.

100. För det fall den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt rör den andra av dessa punkter konstaterar jag att artikel 27.4 b i förordning nr 882/2004 innebär att de behöriga myndigheterna har möjlighet att ta ut avgifter från slakterierna som grundas på kostnader som beroende på det undersökta året kan vara högre eller lägre än myndigheternas faktiska kostnader. Den omständighet

29 Såsom ministern har anfört i mål C-477/18 är det behovet av att säkerställa lika behandling som är skälet till att en genomsnittlig tariff tillämpas, eftersom en sådan tariff kan användas för att förhindra att slakterier behandlas olika beroende på om inspektionerna utförs av officiella veterinärer eller inhyrda veterinärer.

att de behöriga myndigheterna under ett visst år gör en vinst, vilket Gosschalk har kritiserat i sitt skriftliga yttrande[30], är dock inte alls oförenligt med förordning nr 882/2004, utan endast en naturlig följd av den möjlighet som de har getts och innebär med nödvändighet att slakterierna påförs lägre avgifter påföljande år, om tarifferna i övrigt förblir oförändrade.

101. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar den fjärde frågan så, att artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder mot att slakterierna debiteras samma genomsnittliga avgift för den offentliga kontroll som utförs av veterinärer anställda av NVWA som den kontroll som utförs av inhyrda veterinärer (vilka har lägre lön), och att slakterierna därmed kan faktureras ett högre belopp än den ersättning som betalas till de inhyrda veterinärerna, eftersom det framgår av artikel 27.4 b i nämnda förordning att de behöriga myndigheterna har rätt att fastställa avgifterna som schablonbelopp.

E. Den femte och den sjätte frågan i mål C-477/18

102. Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 26 och 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att de avgifter som tas ut för den offentliga kontroll som utfört på slakterierna kan användas för att inrätta en reserv för ett privat bolag från vilket den behöriga myndigheten hyr in officiella assistenter, så att reserven i en krissituation kan användas för att betala löner och utbildningskostnader för personal som, efter det att krisen har upphört, utför den offentliga kontrollen eller gör det möjligt att utföra denna. Om denna fråga besvaras jakande vill den hänskjutande domstolen genom din sjätte fråga i huvudsak få klarhet i upp till vilket belopp en sådan reserv får inrättas och hur lång period den får täcka.

103. Jag erinrar inledningsvis om att den aktuella reserven inrättats hos KDS för att säkerställa att det vid oförutsedda omständigheter – exempelvis en djursjukdom som medför ett långvarigt slaktstopp – fortsatt kan betalas löner och utbildningskostnader för officiella assistenter,[31] så att ingen personal behöver sägas upp.

104. Uppfattningen att inrättandet av nämnda ersättning hos KDS är förenlig med förordning nr 882/2004 grundar sig enligt min mening på en kombinerad läsning av artiklarna 4.2 c och 26 i samma förordning.

105. I artikel 4.2 c i förordning nr 882/2004 föreskrivs att de behöriga myndigheterna är skyldiga att ha tillräckligt stor, för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal, så att offentliga kontroller och därmed förbundna uppgifter kan utföras ändamålsenligt och effektivt, medan det i artikel 26 – som redan påpekats – föreskrivs att det ankommer på medlemsstaterna att se till att tillräckliga resurser finns tillgängliga för detta ändamål.

106. Eftersom den aktuella reserven syftar till att mobilisera de resurser som krävs för att säkerställa att denna personal är redo att återuppta kontrollerna så snart krissituationen har upphört går det att göra gällande att förordning nr 882/2004 inte utgör hinder för inrättandet av en sådan reserv.

107. Enligt min mening är en sådan slutsats dock felaktig.

108. Jag försöker inte antyda att medlemsstaterna inte kan finansiera en sådan reserv inom ramen för förordning nr 882/2004. Tvärtom betvivlar jag inte att de har en sådan befogenhet. Jag anser emellertid att medlemsstaterna inte har rätt att göra detta *genom avgifter*.

30 Gosschalk har nämligen, utan någon närmare precisering, gjort gällande att NVWA på detta sätt gjorde en vinst på 8 500 000 euro.

31 Den nederländska regeringen har i sitt skriftliga yttrande påpekat att detta problem inte uppkommer för officiella veterinärer, eftersom dessa, under sådana omständigheter, ansvarar för bortskaffandet av de sjuka djuren.

109. Som jag flera gånger påpekat i förevarande förslag till avgörande omfattas nämligen, till skillnad från vad som är fallet med finansiering genom allmän beskattning, finansiering genom avgifter (eller pålagor) av de villkor som anges i artikel 27.1 och 27.4 a i förordning nr 882/2004. Av följande skäl kan dessa villkor emellertid inte anses vara uppfyllda i förevarande fall.

110. För det första måste de kostnader som kan beaktas vid beräkningen av avgifter, i enlighet med artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004, ha burits av ”behöriga myndigheter”. I förevarande mål skulle kostnaderna för löner och kostnader för de officiella assistenter som är anställda av KDS under krisperioden i förekommande fall bäras av detta privata företag och inte av den behöriga nationella myndigheten, det vill säga NVWA.[32]

111. För det andra måste enligt samma bestämmelse den behöriga myndigheten *rent faktiskt* ha haft dessa kostnader. I förevarande fall är jag övertygad om att den *framtida och hypotetiska* karaktären hos den händelse som dessa kostnader är förenade med, nämligen utbrottet av en djursjukdom, utgör hinder för att anse att så är fallet.

112. För det tredje anser jag att kravet på att den behöriga myndigheten måste ha haft faktiska kostnader för den offentliga kontrollen är en förutsättning för ett eventuellt orsakssamband mellan dessa kostnader och kontrollen, vilket krävs enligt artikel 27.1 i förordning nr 882/2004, samt att den omständigheten att utbrottet av en djursjukdom har en framtida och hypotetisk karaktär även utesluter förekomsten av ett sådant orsakssamband.

113. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar den femte tolkningsfrågan så, att artiklarna 26 och 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att de avgifter som tas ut i samband med offentliga kontroller på slakterier kan användas för att inrätta en reserv för ett privat bolag från vilket den behöriga myndigheten hyr in officiella assistenter, så att reserven i en krissituation kan användas för att betala löner och utbildningskostnader för den personal som, efter det att krisen har upphört, utför den offentliga kontrollen eller gör det möjligt att utföra denna.

114. Med beaktande av det svar som jag föreslår att domstolen ska ge på denna fråga, saknas det anledning att behandla den sjätte frågan.

IV. Förslag till avgörande

115. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) på följande sätt:

1) Uttrycken ”personal som medverkar i offentliga kontroller” i punkt 1 i bilaga VI till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd och ”personal som medverkar vid [utförandet av] offentlig kontroll” i punkt 2 i denna bilaga ska tolkas så, att de löner och kostnader som kan beaktas vid beräkningen av avgifterna för de offentliga kontrollerna även omfattar löner och kostnader för den administrativa personalen och stödpersonalen hos Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederländska myndigheten för livsmedels- och produktsäkerhet) eller hos det privata bolaget Kwaliteitskeuring dierlijke Sector (kvalitetskontroller inom djursektorn).

32 Jag erinrar om att begreppet ”behörig myndighet” i artikel 2 andra stycket [punkt 4] i förordning nr 882/2004 definieras som ”den centrala myndighet i en medlemsstat som har behörighet att genomföra offentlig kontroll eller varje annan myndighet som tilldelats sådan behörighet”.

2) En behörig myndighets kostnader för administrativ personal och stödpersonal kan ingå i beräkningen av de avgifter som tas ut av slakterier enligt artikel 27.4 och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004, under förutsättning att kostnaderna dels faktiskt följer av utförandet av de offentliga kontrollerna, dels inte är högre än en sådan myndighets kostnader i förhållande till de kostnadskategorier som räknas upp i nämnda bilaga.

3) Artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder för att slakterier debiteras avgifter för offentliga kontroller för 15-minutersperioder som de har anmält till den behöriga myndigheten, men som i praktiken inte har använts, om den behöriga myndigheten inte kan omdirigera den personal som ställts till det berörda slakteriets förfogande.

4) Ovanstående svar gäller även för det fall att den behöriga myndigheten använder sig av inhyrda veterinärer som inte uppbär lön för de 15-minutersperioder som slakteriet har anmält men inte använt, och där det belopp som fakturerats slakteriet för de 15-minutersperioder som anmälts men inte använts täcker den behöriga myndighetens allmänna omkostnader, förutsatt att dessa allmänna omkostnader ingår i en eller flera av de kategorier som räknas upp i punkterna 2 och 3 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 och motsvarar det belopp som den behöriga myndigheten sparar tack vare den lägre lön som de inhyrda veterinärerna uppbär på grund av att de inte erhåller någon lön för de 15-minutersperioder som slakteriet har anmält men inte använt. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om så är fallet.

5) Artikel 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder för att slakterierna debiteras samma genomsnittliga avgift för de offentliga kontroller som utförs av veterinärer anställda av den nederländska myndigheten för livsmedels- och produktsäkerhet som för de kontroller som utförs av inhyrda veterinärer, vilka har lägre lön, vilket innebär att slakterierna kan faktureras ett högre belopp än den ersättning som betalas till de inhyrda veterinärerna, eftersom det framgår av artikel 27.4 b i nämnda förordning att de behöriga myndigheterna har rätt att fastställa avgifterna som schablonbelopp.

6) Artiklarna 26 och 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att de avgifter som tas ut i samband med offentliga kontroller på slakterier inte kan användas för att inrätta en reserv för ett privat bolag från vilket den behöriga myndigheten hyr in officiella assistenter, mot bakgrund av att reserven vid en epizooti kan användas för att betala löner och utbildningskostnader för den personal som, efter det att krisen har upphört, utför de offentliga kontrollerna eller gör det möjligt att utföra dessa.