Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 18 września 2019 r.[1]

Sprawy połączone C-477/18 i C-478/18

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie nr 882/2004 – Urzędowe kontrole pasz i żywności – Finansowanie – Opłaty, które mogą być pobierane przez państwa członkowskie na pokrycie kosztów spowodowanych kontrolami urzędowymi – Załącznik VI – Pojęcie „pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe" – Pojęcie „kosztów powiązanych" – Artykuł 27 – Koszty spowodowane kontrolami urzędowymi – Koszty poniesione przez właściwe organy – Kwadranse zgłoszone, lecz nieprzepracowane – Średnie stawki – Fundusz umożliwiający zarządzanie ryzykiem utworzony w prywatnej spółce, który może zostać wykorzystany do pokrycia kosztów szkolenia pracowników faktycznie przeprowadzających kontrole w przypadku choroby zwierząt

1. We wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które są przedmiotem niniejszej opinii, College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy) pyta Trybunał w szczególności o wykładnię art. 27 ust. 1 i 4 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt[2] oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia.

2. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał ma się wypowiedzieć w kwestii warunków i ograniczeń, od których rozporządzenie nr 882/2004 uzależnia możliwość nałożenia przez właściwe organy krajowe w zakresie weterynaryjnych kontroli urzędowych na ubojnie, w których te kontrole zostały przeprowadzone, opłat mających pokryć koszty poniesione w celu ich wykonania.

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2004, L 165, s. 1.

3. W tym kontekście Trybunał będzie musiał w szczególności określić, czy właściwe organy krajowe są uprawnione do przeniesienia na ubojnie wynagrodzeń i kosztów dotyczących pracowników innych niż pracownicy przeprowadzający faktycznie kontrole urzędowe, czasu kontroli, który dana ubojnia pierwotnie określiła i zgłosiła właściwemu organowi, lecz który nie został przepracowany, a także utworzenia funduszu umożliwiającego zarządzanie ryzykiem w prywatnej spółce zapewniającej właściwym organom urzędowych pracowników pomocniczych dla celów wspomnianych kontroli.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 882/2004

4. Motywy 11–14 i 32 rozporządzenia nr 882/2004 stanowią:

„(11) Organy właściwe w zakresie przeprowadzania kontroli urzędowych powinny spełniać szereg kryteriów operacyjnych, tak aby zapewnić bezstronność oraz skuteczność takich kontroli. Organy te powinny dysponować dostateczną liczbą wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników oraz posiadać odpowiednie urządzenia i sprzęt, aby wykonywać swoje obowiązki prawidłowo.

(12) Kontrole urzędowe powinny być przeprowadzane przy wykorzystaniu właściwych technik opracowanych w tym celu, łącznie z rutynowym nadzorem i bardziej intensywnymi kontrolami, takimi jak inspekcje, weryfikacje, audyty, pobieranie próbek i ich badanie. Prawidłowe stosowanie tych technik wymaga właściwego przeszkolenia pracowników przeprowadzających kontrole urzędowe. Szkolenie jest również niezbędne w celu zapewnienia, aby właściwe organy podejmowały decyzje w jednolity sposób, w szczególności w odniesieniu do stosowania zasad analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP).

(13) Częstotliwość kontroli urzędowych powinna być regularna i proporcjonalna do zagrożenia […].

(14) Kontrole urzędowe powinny odbywać się na podstawie udokumentowanych procedur w celu zapewnienia, aby kontrole te były przeprowadzane jednolicie oraz stale cechowały się wysoką jakością.

[…]

(32) Należy zapewnić dostępność odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na organizowanie kontroli urzędowych. Dlatego właściwe organy państw członkowskich powinny mieć możliwość nakładania opłat i należności w celu pokrycia kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych. W ramach tego procesu właściwe organy państw członkowskich będą miały swobodę w ustalaniu opłat i należności jako kwo[t] ryczałtow[ych] w oparciu o poniesione koszty oraz biorąc pod uwagę szczególną sytuację przedsiębiorstw. W przypadku gdy opłaty są nakładane na podmioty gospodarcze, należy stosować wspólne zasady. Jest zatem właściwe ustanowienie kryteriów służących określaniu poziomu opłat za inspekcje […]”.

5. Artykuł 2 pkt 1 tego rozporządzenia definiuje „kontrolę urzędową” jako „każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub Wspólnota wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu”.

6. Artykuł 3 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zobowiązania ogólne w odniesieniu do organizacji kontroli urzędowych”, stanowi w szczególności:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby kontrole urzędowe były przeprowadzane regularnie, w oparciu o zagrożenie [zależnie od zagrożenia] oraz z właściwą częstotliwością, tak aby osiągnąć cele niniejszego rozporządzenia […]”.

7. Artykuł 4 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Wyznaczenie właściwych organów oraz kryteriów operacyjnych”, przewiduje w ust. 2:

„Właściwe organy zapewniają:

[…]

c) posiadanie przez siebie lub dostęp do odpowiednich możliwości laboratoryjnych dla badań oraz dostateczną liczbę odpowiednio wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników, tak aby kontrole urzędowe i obowiązki kontrolne mogły być wykonywane sprawnie i skutecznie;

d) sobie właściwe i prawidłowo utrzymane urządzenia oraz sprzęt w celu zapewnienia, aby pracownicy mogli przeprowadzać kontrole urzędowe sprawnie i skutecznie;

[…]”.

8. Artykuł 6 rozporządzenia nr 882/2004, poświęcony „Pracowni[kom] przeprowadzający[m] kontrole urzędowe”, stanowi:

„Właściwy organ zapewnia, aby każdy z jego pracowników przeprowadzający kontrole urzędowe:

a) otrzymał, w zakresie swoich kompetencji, odpowiednie szkolenie umożliwiające mu wypełnianie obowiązków w sposób kompetentny oraz przeprowadzanie kontroli urzędowych w spójny sposób. Szkolenie to obejmuje odpowiednie dziedziny określone w załączniku II, rozdział I;

b) uaktualniał wiedzę w dziedzinach swoich kompetencji oraz w miarę konieczności otrzymywał regularne szkolenia dodatkowe; oraz

c) posiadał umiejętności w zakresie współpracy wielodyscyplinarnej”.

9. Tytuł II tego rozporządzenia, który ustanawia zasady w zakresie „Kontrol[i] urzędow[ych] państw członkowskich”, zawiera między innymi rozdział VI, dotyczący „Finansowani[a] kontroli urzędowych”, na który składają się art. 26–29.

10. Zgodnie z art. 26 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Zasada ogólna”:

„Państwa członkowskie zapewniają odpowiednie środki finansowe w celu zagwarantowania niezbędnego personelu oraz inne środki na kontrole urzędowe, osiągnięte wszelkimi sposobami uznanymi za właściwe, w tym poprzez ogólne opodatkowanie lub poprzez ustanowienie opłat lub należności”.

11. Artykuł 27 wspomnianego rozporządzenia, noszący tytuł „Opłaty lub należności”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie mogą pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych.

[…]

4. Opłaty pobrane do celów kontroli urzędowych zgodnie z ust. 1 lub 2:

a) nie są wyższe od kosztów poniesionych przez odpowiedzialne właściwe organy w odniesieniu do kwestii wymienionych w załączniku VI; oraz

b) mogą być ustalone jako stawka ryczałtowa na podstawie kosztów poniesionych przez właściwe organy przez dany okres lub, tam gdzie ma to zastosowanie, jako kwoty ustalone w załączniku IV, sekcja B lub w załączniku V, sekcja B.

[…]

10. Bez uszczerbku dla kosztów wynikających z wydatków określonych w art. 28 państwa członkowskie nie pobierają żadnych opłat innych niż opłaty określone w niniejszym artykule do celów wykonania niniejszego rozporządzenia.

[…]".

12. Załącznik VI do rozporządzenia nr 882/2004, zatytułowany „Kryteria, które należy uwzględnić przy obliczaniu opłat", wskazuje:

„1. wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe;

2. koszty dotyczące pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe, w tym urządzenia, narzędzia, wyposażenie, szkolenie, koszty podróży i związane z podróżą [i koszty powiązane];

3. koszty analizy laboratoryjnej i pobierania próbek".

2. Rozporządzenie (WE) nr 854/2004

13. Artykuł 2 rozporządzenia (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi [3], zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

c) »właściwy organ« oznacza urząd centralny państwa członkowskiego właściwy do przeprowadzania kontroli weterynaryjnych lub inny organ, któremu przekazane zostały te kompetencje;

[…]

f) »urzędowy lekarz weterynarii« oznacza lekarza weterynarii uprawnionego, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, do działania w takim charakterze i wyznaczonego przez właściwy organ;

[…]

h) »[urzędowy] pracownik pomocniczy« oznacza osobę uprawnioną, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, do działania w takim charakterze, wyznaczoną przez właściwy organ oraz pracującą pod kierunkiem i z upoważnienia urzędowego lekarza weterynarii;

3 Dz.U. 2004, L 139, s. 83.

[…]”.

B. Prawo niderlandzkie

14. Rozporządzenie nr 2164 niderlandzkiego Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministra ds. rolnictwa, środowiska i jakości produktów żywnościowych, zwanego dalej „ministrem”) z dnia 4 maja 2009 r. (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie stawek opłat NVWA”) określa opłaty za czynności wykonane przez Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niderlandzki urząd ds. bezpieczeństwa żywności i produktów konsumpcyjnych, zwany dalej „NVWA”) oraz Algemene Inspectie (biuro inspekcji generalnej). Wersja tego rozporządzenia mająca zastosowanie w postępowaniach głównych obowiązywała od 3 kwietnia 2013 r. do 28 lutego 2014 r.

II. Okoliczności faktyczne, postępowania główne i pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-477/18

15. Spółka Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (zwana dalej „Gosschalk”) zajmuje się prowadzeniem ubojni, w której przetwarza i wprowadza do obrotu mięso wieprzowe i mięso wołowe. Z tego względu w Gosschalk zostały przeprowadzone kontrole urzędowe mające na celu sprawdzenie, czy spółka ta przestrzega prawa paszowego i żywnościowego oraz reguł w zakresie zdrowia i dobrostanu zwierząt wynikających z rozporządzenia nr 882/2004 oraz z rozporządzenia w sprawie stawek opłat NVWA.

16. Wspomniane kontrole zostały przeprowadzone w szczególności podczas badania przedubojowego i poubojowego z jednej strony przez lekarzy weterynarii i urzędowych pracowników pomocniczych zatrudnionych przez NVWA, będący właściwym wyznaczonym organem, a z drugiej strony przez „wynajętych” urzędowych pracowników pomocniczych, zatrudnionych przez prywatną spółkę Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (organizację ds. kontroli jakości w sektorze zwierzęcym, zwaną dalej „KDS”).

17. W celu pokrycia kosztów związanych z powyższymi czynnościami w zakresie inspekcji minister pobiera od ubojni opłaty na podstawie art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004, a także na podstawie rozporządzenia w sprawie stawek opłat NVWA.

18. Proces zatrudnienia danej liczby urzędowych lekarzy weterynarii i urzędowych pracowników pomocniczych do przeprowadzania czynności w zakresie inspekcji oraz sposób pobierania wspomnianych opłat można przedstawić następująco: ubojnia składa do NVWA wniosek z opisem planowanych czynności w zakresie inspekcji, z podaniem wymaganej liczby urzędowych lekarzy weterynarii i urzędowych pracowników pomocniczych oraz niezbędnego do przeprowadzenia tych czynności okresu czasu, wyrażonego w kwadransach.

19. Po wykonaniu czynności w zakresie inspekcji minister obciąża ubojnię kwotami należnymi z tego tytułu. Ubojnia jest zobowiązana do zapłacenia każdemu urzędowemu lekarzowi weterynarii i urzędowemu pracownikowi pomocniczemu przeprowadzającemu czynności w zakresie inspekcji stawki podstawowej oraz kwoty za każdy kwadrans przeznaczony na wspomniane wyżej czynności. Jeżeli czynności w zakresie inspekcji trwają dłużej niż przewidziano, ubojnia zostaje obciążona dodatkową kwotą za każdy nadwyżkowy kwadrans. Jeżeli natomiast trwają one krócej niż przewidziano, ubojnia jest mimo wszystko zobowiązana do zapłaty kwoty odpowiadającej kwadransom, które zostały zgłoszone, lecz nie zostały przepracowane.

20. W postępowaniu głównym spółka Gosschalk otrzymała różne faktury obciążające ją opłatami za czynności w zakresie inspekcji przeprowadzone przez NVWA i KDS w należących do niej zakładach w latach 2013–2016. Uznając, że zasady poboru tych opłat są sprzeczne z wyrokiem Kødbranchens Fællesråd[4], Gosschalk wniosła środki zaskarżenia do ministra, a po ich oddaleniu – skargę do College van Beroep voor het bedrijfsleven (sądu apelacyjnego ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych).

21. Sąd odsyłający uważa, iż mógłby stwierdzić nieważność wspomnianych decyzji, w szczególności ze względu na ich niedostateczne uzasadnienie.

22. Tym niemniej, ponieważ z jednej strony minister będzie musiał wyciągnąć konsekwencje ze stwierdzenia nieważności swoich decyzji, a z drugiej strony aktualnie toczy się przed nim ponad czterysta odwołań, sąd odsyłający uważa, że w celu rozsądnego i skutecznego rozstrzygnięcia tych sporów należy skierować do Trybunału kilka pytań prejudycjalnych, tym bardziej że strony nie zgadzają się w kwestii interpretacji art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004.

23. Źródłem rozbieżności jest, po pierwsze, określenie pojęcia „pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe". Sąd odsyłający zauważa najpierw, że rozporządzenie nr 882/2004 nie definiuje zakresu tego pojęcia, które znajduje się w pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia. Wbrew twierdzeniom spółki Gosschalk sąd odsyłający uważa, że z wyroku Kødbranchens Fællesråd[5] nie można wywnioskować, iż zakres tego pojęcia obejmuje jedynie urzędowych lekarzy weterynarii i urzędowych pracowników pomocniczych, którzy rzeczywiście przeprowadzają kontrole. Jednakże sąd odsyłający ma jednocześnie wątpliwości co do szerszej interpretacji tego pojęcia dokonanej przez ministra, zgodnie z którą pracowników administracyjnych lub pomocniczych również można zaliczyć do pracowników, o których mowa w załączniku VI, wobec czego wynagrodzenia i koszty dotyczące tych pracowników również mogą obciążać ubojnie.

24. Po drugie, strony w postępowaniu głównym różni również kwestia rozliczania kwadransów, które zostały zgłoszone przez ubojnie, lecz nie zostały przepracowane. Podczas gdy Gosschalk stwierdza, że związane z nimi koszty nie powinny obciążać ubojni ze względu na to, iż nie zostały faktycznie poniesione, minister uważa, że ubojnia jest odpowiedzialna za dokładną liczbę zgłoszonych kwadransów niezbędnych do przeprowadzenia czynności w zakresie inspekcji oraz że harmonogram pracowników NVWA jest sztywny.

25. Po trzecie, różnica zdań między stronami postępowania głównego dotyczy interpretacji stawek opłat dla „wynajętych" lekarzy weterynarii. W tym względzie Gosschalk zauważa, że NVWA korzysta z urzędowych lekarzy weterynarii udostępnianych przez agencje pracy tymczasowej w celu wykonania czynności w zakresie inspekcji i wypłaca im znacznie niższe wynagrodzenia niż te obciążające ubojnie, która to praktyka umożliwia NVWA osiągnięcie blisko 8 500 000 EUR zysku. Poza tym jeżeli liczba przepracowanych kwadransów jest niższa od liczby kwadransów zgłoszonych, urzędowi pracownicy pomocniczy „wynajęci" z KDS lub z agencji pracy tymczasowej otrzymują zapłatę jedynie za liczbę kwadransów rzeczywiście przepracowanych, mimo że na fakturze wystawianej dla ubojni również figuruje kwota za kwadranse zgłoszone, lecz nieprzepracowane. Minister odpowiada, że taką praktykę uzasadnia wymóg utrzymania równych stawek dla wszystkich stron. Ponadto, zdaniem ministra, wygenerowana nadwyżka służy pokryciu ogólnych kosztów NVWA.

4 Wyrok z dnia 17 marca 2016 r. (C-112/15, EU:C:2016:185).

5 Wyrok z dnia 17 marca 2016 r. (C-112/15, EU:C:2016:185).

26. Po czwarte, Gosschalk wskazuje, że stawki te obejmują część służącą do utworzenia funduszu w KDS umożliwiającego pokrycie ewentualnych kosztów w sytuacji kryzysowej. Dlatego fundusz nie ma bezpośredniego związku z konkretnie wykonanymi czynnościami inspekcyjnymi, wobec czego kosztów poniesionych w tym celu nie można uznać za związane z pracownikami rzeczywiście zaangażowanymi w czynności w zakresie inspekcji. Według ministra powodem leżącym u podstaw utworzenia funduszu jest zapewnienie, by w przypadku nieprzewidzianych okoliczności, takich jak choroby zwierzęce uzasadniające zawieszenie uboju zwierząt przez dłuższy czas, można było nadal wypłacać wynagrodzenia i pokrywać koszty dotyczące pracowników oraz koszty szkoleń bez konieczności zwalniania pracowników, tak aby niezwłocznie po zakończeniu takiego kryzysu inspekcje mogły zostać wznowione. Fundusz pozwala więc zgromadzić kwoty niezbędne do pokrycia faktycznie poniesionych kosztów w celu wykonania kontroli urzędowych [6].

27. Ponadto sąd odsyłający przypomina, że już w wyroku wydanym w dniu 14 października 2010 r. stwierdził on zgodność tego funduszu z art. 27 rozporządzenia nr 882/2004. Sąd odsyłający zastanawia się jednak na kryteriami pozwalającymi określić jego pułap, jak również nad znaczeniem, jakie należy przyznać okoliczności, że wspomniany fundusz zostaje utworzony w prywatnej spółce (KDS), do której NVWA zwraca się w celu pozyskania urzędowych pracowników pomocniczych, przy założeniu, że utrata dochodów może sama w sobie stanowić element normalnego ryzyka przedsiębiorstwa. Wszystkie te względy powodują, że sąd odsyłający żywi wątpliwości co do trafności swego wyroku z dnia 14 października 2010 r.

28. W tych okolicznościach College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy sformułowanie »pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe« zawarte w pkt 1 załącznika VI do [rozporządzenia nr 882/2004] oraz sformułowanie »pracownicy zaangażowani w [przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]« zawarte w pkt 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że kosztami (wynagrodzeniem), które można uwzględnić przy obliczaniu wysokości opłat za kontrole urzędowe, mogą być wyłącznie koszty (wynagrodzenie) przeprowadzających inspekcje urzędowe urzędowych lekarzy weterynarii i urzędowych pracowników pomocniczych, czy też pod tym pojęciem można rozumieć również koszty (wynagrodzenie) innych pracowników zatrudnionych przez [NVWA] lub [KDS]?

2. Jeżeli w myśl odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze zakres znaczeniowy sformułowania »pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe« zawartego w pkt 1 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 oraz sformułowania »pracownicy zaangażowani w [przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]« zawartego w pkt 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 może obejmować także koszty (wynagrodzenie) innych pracowników zatrudnionych przez NVWA lub KDS, to w jakich okolicznościach i w jakich granicach można mówić jeszcze o takim związku pomiędzy kosztami poniesionymi w związku z tymi innymi pracownikami a kontrolami urzędowymi, aby opłatę pobieraną z tytułu tych kosztów (wynagrodzenia) można było oprzeć na art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia?

3 a) Czy treść art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia stoją na przeszkodzie obciążaniu ubojni opłatami z tytułu kontroli urzędowych za kwadranse, które ubojnie zgłosiły do właściwego organu, lecz które nie zostały faktycznie przepracowane na potrzeby kontroli urzędowych?

6 Z postanowienia odsyłającego wynika, że wspomniany fundusz wynosi połowę średniego obrotu KDS z dwóch ostatnich lat, powiększoną o kwotę 500 000 EUR.

3 b) Czy odpowiedź na pytanie trzecie lit. a) znajduje zastosowanie również w przypadku »wynajętych« przez właściwy organ urzędowych lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują wynagrodzenia za kwadranse, które ubojnia zgłosiła do właściwego organu, lecz w trakcie których faktycznie nie zostały przeprowadzone żadne czynności na potrzeby kontroli urzędowych, podczas gdy kwota, którą obciążono ubojnię z tytułu liczby kwadransów, które zgłosiła, lecz które nie zostały przepracowane, służy pokryciu ogólnych kosztów poniesionych przez właściwy organ?

4. Czy treść art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że rzeczony art. 27 ust. 4 stoi na przeszkodzie stosowaniu średniej stawki przy nakładaniu na ubojnie opłat za czynności dokonywane na potrzeby kontroli urzędowych przez lekarzy weterynarii pracujących dla NVWA oraz przez (otrzymujących niższe wynagrodzenie) »wynajętych« przez NVWA lekarzy weterynarii, w wyniku czego stawka nakładana na ubojnie jest wyższa niż kwota wypłacana »wynajętym« lekarzom weterynarii?

5. Czy treść art. 26 i art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że przy obliczaniu wysokości opłat za kontrole urzędowe można uwzględnić koszty utworzenia funduszu umożliwiającego zarządzenie ryzykiem na rzecz prywatnej spółki (KDS), której pracowników właściwy organ »wynajmuje« jako urzędowych pracowników pomocniczych, a który to fundusz może zostać wykorzystany w sytuacji kryzysowej do celów wypłaty wynagrodzenia i pokrycia kosztów szkolenia pracowników, którzy faktycznie przeprowadzają kontrole urzędowe, jak również pracowników, dzięki którym przeprowadzenie kontroli urzędowych jest możliwe?

6. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie piąte: na jaką maksymalną kwotę można zbudować tego rodzaju fundusz umożliwiający zarządzenie ryzykiem i jak długi może być okres pokrywany z takiego funduszu?”.

B. Sprawa C-478/18

29. Na podstawie faktur wydanych w okresie od października 2016 r. do lutego 2017 r. minister zażądał od czterech skarżących w postępowaniu głównym, a mianowicie od Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV i Vitelco BV (zwanych dalej „Compaxo i in.” lub „skarżącymi w postępowaniu głównym”), kwot w wysokości od 15 422,35 EUR do 49 628,22 EUR, mających pokryć koszty związane z prowadzonymi wobec nich czynnościami w zakresie inspekcji.

30. Po oddaleniu środków zaskarżenia wniesionych w związku z wystawionymi im fakturami skarżące w postępowaniu głównym wniosły sprawę do College van Beroep voor het bedrijfsleven (sądu apelacyjnego ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych).

31. Sąd odsyłający wskazuje przede wszystkim, że zamierza stwierdzić nieważność zaskarżonych decyzji ze względów, które moim zdaniem nie sprawiają trudności w zakresie interpretacji prawa Unii. Sąd odsyłający uważa jednak, z tych samych powodów, które zostały przedstawione w postanowieniu odsyłającym w sprawie C-477/18 [7], że należy zwrócić się do Trybunału w kwestii innych aspektów sporu, które z kolei wywołują uzasadnione wątpliwości co do interpretacji art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004.

7 Zobacz pkt 22 niniejszej opinii.

32. Argumentując, że z wyroku Kødbranchens Fællesråd [8] wynika, iż pod uwagę można wziąć wyłącznie wynagrodzenia i koszty dotyczące osób, które rzeczywiście biorą udział w wykonywaniu kontroli urzędowych, skarżące w postępowaniu głównym twierdzą, że niektórych kosztów, takich jak pozycje kosztów odnoszące się do zakwaterowania, ogólnych kosztów rzeczowych, kosztów amortyzacji, kosztów biurowych i niektórych innych kosztów, nie można uznać za koszty w rozumieniu pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004. Skarżące zwracają w szczególności uwagę, że nie jest jasne, do czego odnosi się pozycja „czynności w zakresie inspekcji". W tym względzie minister odpowiada, że obliczenie stawki godzinowej uwzględnione w tej pozycji obejmuje koszty obsługi administracyjno-technicznej i organizacyjnej, które należy kwalifikować jako „wynagrodzenia i inne koszty pracowników zaangażowanych w kontrole", ponieważ czynności w zakresie inspekcji muszą odbywać się w ich obecności.

33. Dodatkowo skarżące w postępowaniu głównym sugerują, aby zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w celu sprawdzenia, czy pozostałe koszty dotyczące niektórych pozycji, takie jak usługi związane z wdrożeniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych, koszty szczególne (ubrania robocze), koszty dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca pracy, koszty podwykonawstwa i inne koszty pracownicze można uznać za koszty poniesione przez osoby rzeczywiście zaangażowane w przeprowadzanie kontroli urzędowych.

34. W tych okolicznościach College van Beroep voor het Bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy sformułowanie »pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe« zawarte w pkt 1 załącznika VI do [rozporządzenia nr 882/2004] oraz sformułowanie »pracownicy zaangażowani w [przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]« zawarte w pkt 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że kosztami (wynagrodzeniem), które można uwzględnić przy obliczaniu wysokości opłat za kontrole urzędowe, mogą być wyłącznie koszty (wynagrodzenie) przeprowadzających inspekcje urzędowe urzędowych lekarzy weterynarii i urzędowych pracowników pomocniczych, czy też pod tym pojęciem można rozumieć również koszty (wynagrodzenie) innych pracowników zatrudnionych przez [NVWA] lub prywatną spółkę [KDS]?

2. Jeżeli w myśl odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze zakres znaczeniowy sformułowania »pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe« zawartego w pkt 1 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 oraz sformułowania »pracownicy zaangażowani w [przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]« zawartego w pkt 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 może obejmować także koszty (wynagrodzenie) innych pracowników zatrudnionych przez NVWA lub KDS, to w jakich okolicznościach i w jakich granicach można mówić jeszcze o takim związku pomiędzy kosztami poniesionymi w związku z tymi innymi pracownikami a kontrolami urzędowymi, aby opłatę pobieraną z tytułu tych kosztów (wynagrodzenia) można było oprzeć na art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia?

3. Czy treść art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia stoją na przeszkodzie obciążaniu ubojni opłatami z tytułu kontroli urzędowych za kwadranse, które ubojnie zgłosiły do właściwego organu, lecz które nie zostały faktycznie przepracowane na potrzeby kontroli urzędowych?".

8 Wyrok z dnia 17 marca 2016 r. (C-112/15, EU:C:2016:185).

C. Postępowanie przed Trybunałem

35. Decyzją prezesa Trybunału z dnia 27 sierpnia 2018 r. sprawy C-477/18 i C-478/18 zostały połączone do celów ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

36. Pisemne uwagi w sprawie C-477/18 zostały przedstawione przez Gosschalk, rządy niderlandzki, duński, węgierski, szwedzki, rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisję Europejską, a w sprawie C-478/18 przez Compaxo i in. oraz przez Komisję.

37. Na wspólnej rozprawie dla dwu odtąd połączonych spraw, która miała miejsce w dniu 4 lipca 2019 r., uwagi ustne zostały przedstawione przez Gosschalk, rządy niderlandzki, duński, rząd Zjednoczonego Królestwa oraz przez Komisję.

III. Ocena

38. Na wstępie pragnę zauważyć, że wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą zgodności z rozporządzeniem nr 882/2004 praktyki administracyjnej NVWA w zakresie fakturowania kosztów poniesionych w celu przeprowadzenia kontroli urzędowych i odnoszą się zarówno do zakresu kosztów uwzględnianych przy obliczaniu średniej stawki opłat, jak i do uwzględniania kosztów kontroli urzędowych za kwadranse zgłaszane przez ubojnie. Uważam, że wskazane jest przedstawienie kilku zwięzłych uwag dotyczących rozpatrywanych przepisów.

39. Celem rozporządzenia nr 882/2004, zgodnie z jego art. 1 lit. a), jest w szczególności zapobieganie, eliminowanie lub ograniczanie dopuszczalnych poziomów zagrożenia ludzi i zwierząt, bezpośrednio lub poprzez środowisko naturalne. Jak wyraźnie stanowi motyw 6 tego rozporządzenia, państwa członkowskie realizują ten cel w drodze stosowania odpowiednich przepisów oraz sprawdzanie ich przestrzegania poprzez organizowanie kontroli urzędowych.

40. W tym kontekście rozporządzenie nr 882/2004 ustanawia system finansowania kontroli urzędowych w celu uniknięcia rozbieżności, które mogą powodować zakłócenia konkurencji pomiędzy podmiotami prywatnymi, jednak – co należy podkreślić – dokonuje ono wyłącznie ograniczonej harmonizacji. Wszystkie bowiem przepisy, o których wykładnię zwraca się sąd odsyłający, a mianowicie art. 26 i 27 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia, pozostawiają moim zdaniem szeroki zakres uznania państwom członkowskim, które dysponują swobodą wyboru źródła finansowania kontroli urzędowych (ogólne opodatkowanie, opłaty lub należności), kryteriów w celu obliczania opłat (koszty rzeczywiste ponoszone przez właściwy organ, stawki ryczałtowe lub stawki minimalne) oraz kosztów uwzględnianych do celów tych obliczeń (pośród kosztów wymienionych w załączniku VI), przy czym wspomniany zakres uznania wyznaczają – jak wyjaśnię poniżej [9] – pewne kryteria ustanowione przez te same przepisy.

41. To w świetle tych właśnie okoliczności Trybunał powinien, moim zdaniem, udzielić odpowiedzi na pytania przedstawione przez sąd odsyłający.

9 Zobacz pkt 67 i 68 niniejszej opinii.

A. W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego w sprawach C-477/18 i C-478/18

42. Poprzez pytania pierwsze sąd odsyłający pragnie w istocie dowiedzieć się, czy sformułowanie „pracownik zaangażowany w kontrole urzędowe", zawarte w pkt 1 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004, oraz sformułowanie „pracownik zaangażowany [w przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]"[10], zawarte w pkt 2 tego załącznika, należy interpretować w ten sposób, że wynagrodzenia i koszty, które można uwzględnić przy obliczaniu opłat za kontrole urzędowe, obejmują wyłącznie wynagrodzenia i koszty urzędowych lekarzy weterynarii i urzędowych pracowników pomocniczych przeprowadzających kontrole urzędowe, czy też obejmują również wynagrodzenia i koszty innych pracowników zatrudnionych przez NVWA lub przez KDS. Na wypadek gdyby powyższe sformułowania zostały uznane za obejmujące również wynagrodzenia i koszty owych innych pracowników, sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo w pytaniu drugim w każdej ze spraw połączonych, w jakich okolicznościach i w jakich granicach można stwierdzić, że związek pomiędzy kontrolami urzędowymi a kosztami poniesionymi przez tych pracowników, których działania przyczyniają się do wykonania czynności w zakresie inspekcji podczas kontroli urzędowych, umożliwia obciążenie ubojni wspomnianymi wyżej kosztami na podstawie art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia.

1. W przedmiocie zakresu wyrażenia „pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe"

43. W odniesieniu do pytania pierwszego wyjaśnię na wstępie, że z postanowień odsyłających wynika, iż sąd odsyłający rozumie odniesienie do „innego pracownika zatrudnionego przez NVWA lub KDS" jako dotyczące pracowników administracyjnych i pracowników pomocniczych, to znaczy pracowników, których wkład przyczynia się do tworzenia, wspierania i utrzymania publicznego systemu kontroli urzędowych. Tak więc przedmiotem pytania pierwszego jest ewentualne włączenie wynagrodzenia i kosztów tych kategorii pracowników do wszystkich kosztów, które mogą obciążać ubojnie.

44. Jednakże chciałbym zaznaczyć, że sam załącznik VI do rozporządzenia nr 882/2004 nie dostarcza w pkt 1 i 2 żadnej informacji na temat zakresu uczestnictwa w kontrolach urzędowych pozwalającej na zakwalifikowanie pracowników właściwych organów jako „pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe" lub „pracowników zaangażowanych w [przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]".

45. Ze względu na brak takiej informacji we wspomnianym załączniku należy określić zakres tych wyrażeń przy zastosowaniu tradycyjnych metod wykładni stosowanych przez Trybunał.

a) Wykładnia językowa

46. Moim zdaniem nie ulega wątpliwości, że wykładnia językowa wyżej wspomnianych wyrażeń nie może dać jednoznacznej odpowiedzi na niniejsze pytanie.

47. Wersje językowe załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 różnią się bowiem znacząco w odniesieniu do określeń zastosowanych do oznaczenia wspomnianej kategorii pracowników, jak Trybunał już zauważył w wyroku Kødbranchens Fællesråd[11]. W szczególności zgodnie z pkt 34 tego wyroku „rozporządzenie to w wersjach w języku niemieckim (»des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals«) i francuskim (»personnel chargé des contrôles officiels«) mówi o personelu, który *prowadzi* kontrole, podczas gdy w wersjach angielskiej (»staff involved in the official controls«) i włoskiej (»personale partecipante ai controlli ufficiali«) używa sformułowania, które mogłoby

10 Sformułowanie w nawiasach kwadratowych zostało wprowadzone w celu uwzględnienia zastosowania dwóch różnych sformułowań w wersji niderlandzkiej pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004.

11 Wyrok z dnia 17 marca 2016 r. (C-112/15, EU:C:2016:185).

dotyczyć *szerszego kręgu osób*[12]". Nie ma znaczenia okoliczność, że wersja w języku niderlandzkim wydaje się dotyczyć – podobnie jak wersje w języku angielskim i włoskim – pracowników, którzy zajmują się kontrolami urzędowymi („het personnel dat betrokken is bij de officiële controles" w pkt 1 i „het personnel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles" w pkt 2).

48. Wobec takiej rozbieżności między poszczególnymi wersjami językowymi należy określić zakres rozpatrywanych wyrażeń za pomocą wykładni systemowej, historycznej i celowościowej.

b) Wykładnia systemowa

49. Jeśli chodzi o kontekst, w który wpisuje się załącznik VI do rozporządzenia nr 882/2004, a mianowicie system zasad ustanowiony przez to rozporządzenie w celu zapewnienia finansowania urzędowych kontroli weterynaryjnych, mogę już od razu powiedzieć, że pogłębiona analiza systemu finansowania tych kontroli skłania mnie do wniosku, iż wyrażenia „pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe" i „pracownicy zaangażowani w [przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]" należy interpretować w ten sposób, że obejmują one pracowników pomocniczych i pracowników administracyjnych, którzy zwalniając urzędowych lekarzy weterynarii i urzędowych pracowników pomocniczych z logistycznej organizacji czynności w zakresie inspekcji, dają im możliwość skupienia się na inspekcji w ścisłym znaczeniu tego słowa.

50. W tym względzie przypominam, po pierwsze, że kamień węgielny tego systemu, to znaczy art. 26 rozporządzenia nr 882/2004, stanowi, że „[p]aństwa członkowskie zapewniają odpowiednie środki finansowe w celu zagwarantowania niezbędnego personelu oraz inne środki na kontrole urzędowe, osiągnięte wszelkimi sposobami uznanymi za właściwe, w tym poprzez ogólne opodatkowanie lub poprzez ustanowienie opłat lub należności". Skoro zatem opłaty pobierane od ubojni powinny umożliwić zagwarantowanie *niezbędnego* personelu oraz innych środków na owe kontrole urzędowe, nie rozumiem, dlaczego należałoby uznać, że przy ustalaniu wspomnianych opłat nie można uwzględniać wynagrodzeń i kosztów pracowników administracyjnych i pracowników pomocniczych, gdyż bez udziału tych dwóch kategorii pracowników zarówno w zakresie planowania, jak i monitorowania, nie można by przeprowadzić kontroli urzędowych.

51. Wykładnię tę potwierdza, jak mi się wydaje, lektura motywów rozporządzenia nr 882/2004. W szczególności uważam za znamienne, że motyw 32 tego rozporządzenia stanowi, iż „[n]ależy zapewnić dostępność odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na *organizowanie* kontroli urzędowych […][13]". Skoro bowiem prawodawca Unii wyjaśnił, że państwa członkowskie muszą ustanowić system finansowania w celu zapewnienia „organizowania", a nie tylko „wykonywania" kontroli urzędowych, oznacza to, iż celem wspomnianego finansowania jest przyznanie państwom członkowskim uprawnienia do ustanowienia *kompleksowego systemu* kontroli urzędowych, który nie ogranicza się do samego konkretnego wykonania kontroli. Logiczną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że zamiast być ograniczone do kosztów związanych z udziałem pracowników zaangażowanych w takie wykonanie, wspomniane finansowanie może również obejmować wynagrodzenie oraz koszty pracowników administracyjnych i pracowników pomocniczych.

52. Po drugie, pragnę zauważyć, że art. 27 rozporządzenia nr 882/2004, którego niektóre zasady stosowania określa załącznik VI, w ust. 1 przewiduje, że „[p]aństwa członkowskie mogą pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów *poniesionych* w ramach kontroli urzędowych[14]". Według mnie wynagrodzenia i koszty pracowników administracyjnych i pracowników pomocniczych mogą wchodzić w zakres rzeczonych kosztów. Podobnie bowiem jak nie można zaprzeczyć, że koszty

12 Wyróżnienie własne.

13 Wyróżnienie własne.

14 Wyróżnienie własne.

związane z działalnością architekta, takie jak planowanie, organizowanie lub kierowanie, są „ponoszone" w ramach budowy budynku, nie rozumiem, jak można twierdzić, że koszty związane z działaniami pracowników administracyjnych i pomocniczych nie są „ponoszone" w ramach wykonywania kontroli urzędowych.

53. Niezależnie od tego kontekst historyczny rozporządzenia nr 882/2004 pozwala moim zdaniem rozwiać wszelkie pozostałe wątpliwości co do tego, że proponowana wykładnia zawartych w pkt 1 i 2 załącznika VI wyrażeń „pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe" i „pracownicy zaangażowani w [przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]" jest prawidłowa.

c) Wykładnia historyczna

54. Należy zatem zbadać podejście przyjęte przez prawodawcę Unii na przestrzeni lat w odniesieniu do finansowania weterynaryjnych kontroli urzędowych. Taka analiza zakłada umieszczenie rozporządzenia nr 882/2004 w kontekście chronologicznym aktów ustawodawczych Unii, które regulowały wspomniane finansowanie, to znaczy pomiędzy dyrektywą 85/73/EWG, zmienioną dyrektywą 96/43/WE (zwaną dalej „dyrektywą 85/73")[15], która obowiązywała przed rozporządzeniem nr 882/2004, a rozporządzeniem (UE) 2017/625[16], które wprawdzie już obowiązuje, jednak nie miało jeszcze zastosowania do okresów, których dotyczą niniejsze sprawy.

55. Odnośnie do dyrektywy 85/73 chciałbym zauważyć, że w art. 1–3 dyrektywa ta stanowiła, iż państwa członkowskie są zobowiązane do pobierania opłaty wspólnotowej w celu pokrycia kosztów *poniesionych* z tytułu inspekcji i kontroli urzędowych. W odniesieniu do wspomnianych kosztów art. 5 ust. 1 tej dyrektywy w sposób wyczerpujący wyjaśniał, że obejmują one „koszty wynagrodzeń i koszty ubezpieczeń społecznych stanowiące część kosztów wykonania inspekcji" oraz „koszty administracyjne związane z wykonywaniem kontroli i inspekcji, które mogą zawierać koszty stażu inspektorów", przy czym obie kategorie kosztów musiały zostać poniesione „w celu wykonania kontroli i inspekcji określonych w art. 1, 2 i 3". Innymi słowy – dyrektywa 85/73 przewidywała wprost, że państwa członkowskie są uprawnione do stosowania opłat w celu pokrycia kosztów innych niż same wynagrodzenia i koszty pracowników, którzy wykonywali konkretne kontrole urzędowe, co obejmowało również wynagrodzenia oraz koszty pracowników administracyjnych i pomocniczych.

56. Podobnie jest w przypadku rozporządzenia 2017/625. Wynika to szczególnie wyraźnie z motywu 66 tego rozporządzenia, zgodnie z którym „[o]płaty lub należności powinny pokrywać koszty poniesione przez właściwe organy podczas przeprowadzania kontroli urzędowych, w tym koszty ogólne, nie powinny ich jednak przekraczać. Koszty ogólne mogą obejmować *koszty wsparcia i koszty organizacyjne niezbędne do planowania i przeprowadzania kontroli urzędowych*[17]", oraz z art. 81 lit. a)–g) tego rozporządzenia, zgodnie z którym koszty, na podstawie których określane są opłaty lub należności obejmują, w zakresie, w jakim wynikają one z kontroli urzędowych, „wynagrodzenia pracowników, *w tym pracowników pomocniczych i administracyjnych*[18], zaangażowanych w przeprowadzanie kontroli urzędowych, koszty ich zabezpieczenia społecznego, emerytalnego

15 Dyrektywa Rady z dnia 29 stycznia 1985 r. w sprawie finansowania inspekcji i kontroli weterynaryjnych objętych dyrektywami 89/662/EWG, 90/425/EWG, 90/675/EWG i 91/496/EWG (Dz.U. 1985, L 32, s. 14).

16 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.U. 2017, L 95, s. 1).

17 Wyróżnienie własne.

18 Wyróżnienie własne.

i ubezpieczenia" [lit. a)], podobnie jak „koszty pomieszczeń i wyposażenia" [lit. b)], „koszty szkolenia" – z wyłączeniem szkoleń koniecznych do uzyskania kwalifikacji niezbędnych, aby być zatrudnionym przez właściwe organy [lit. e)] – oraz „koszty podróży i związanych z nimi kosztów utrzymania" [lit. f)] takich pracowników.

57. W tych okolicznościach w odniesieniu do przejścia między dyrektywą 85/73 a rozporządzeniem nr 882/2004 uważam że gdyby celem prawodawcy Unii było odejście od przyjętej przez tę dyrektywę wykładni rozszerzającej kosztów podlegających zwrotowi, zastrzegłby to wyraźnie. Tymczasem prace przygotowawcze nad rozporządzeniem nr 882/2004 nie wskazują żadnego śladu takiego zamiaru ograniczenia zakresu kosztów, które państwa członkowskie mają prawo uwzględniać w celu finansowania kontroli urzędowych.

58. Podobnie w odniesieniu do przejścia między rozporządzeniem nr 882/2004 a rozporządzeniem 2017/625 uważam, że – zakładając, iż pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 wykluczają wynagrodzenia oraz koszty pracowników administracyjnych i pracowników pomocniczych z całości kosztów, które mogą zostać odzyskane w drodze opłat – wybór szerokiego zdefiniowania tych kosztów w rozporządzeniu 2017/625 był z pewnością spowodowany zamiarem odstąpienia w ten sposób przez prawodawcę Unii od rzekomo zawężającego podejścia przyjętego przez rozporządzenie nr 882/2004. Natomiast Komisja odniosła się w swoim wniosku [19] do zewnętrznego badania oceny stosowania mechanizmu finansowania ustanowionego przez rozporządzenie nr 882/2004, zgodnie z którym wspomniane koszty zostały określone w załączniku VI do tego rozporządzenia w taki sposób, że właściwym organom krajowym pozostawiony został zbyt szeroki zakres swobody interpretacji [20]. Powyższe odniesienie, które należy ocenić w kontekście celu rozporządzenia 2017/625, jakim jest zracjonalizowanie i zharmonizowanie istniejących przepisów, skłania mnie do wniosku, że nie zakładając radykalnej zmiany podejścia wobec kosztów podlegających zwrotowi, wspomniane rozporządzenie podejmuje po prostu próbę wyjaśnienia definicji tego pojęcia.

59. Podsumowując – chociaż różnica redakcyjna pomiędzy rozporządzeniem nr 882/2004 i z jednej strony poprzedzającą je dyrektywą, a z drugiej strony następującym po nim rozporządzeniem jest według mnie bardzo zaskakująca, to okoliczność, że podejście prawodawcy Unii pozostało niezmienne w kolejnych aktach prawnych regulujących finansowanie kontroli urzędowych, wydaje się dobitnie przemawiać za szeroką interpretacją kosztów kontroli urzędowych, które mogą zostać odzyskane przez właściwe organy w drodze opłat. Uważam bowiem za nieprawidłową taką interpretację rozporządzenia nr 882/2004, która umożliwiałaby organom odzyskiwanie wszelkich kosztów w węższym zakresie niż ten, według którego mają prawo odzyskiwać na podstawie zarówno poprzedzającej to rozporządzenie dyrektywy, jak i uchylającego go innego rozporządzenia, ponieważ po pierwsze, żaden element rozporządzenia nr 882/2004 nie wskazuje wyraźnie, że przyjmuje ono w odniesieniu do odzyskiwania kosztów podejście węższe niż dyrektywa 85/73, a po drugie, żaden element rozporządzenia 2017/625 nie wskazuje na to, iż prawodawca pragnie powrócić do szerszego podejścia; prace przygotowawcze nad tym ostatnim rozporządzeniem wyraźnie wskazują bowiem, jak wyjaśniłem powyżej, że jego celem jest jedynie doprecyzowanie zakresu przepisów dotyczących finansowania kontroli urzędowych [21].

60. Taką interpretację potwierdza moim zdaniem również wykładnia celowościowa pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004.

19 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 999/2001, (WE) nr 1829/2003, (WE) nr 1831/2003, (WE) nr 1/2005, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 834/2007, (WE) nr 1099/2009, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr […]/2013 oraz dyrektywy 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE, 2008/120/WE i 2009/128/WE (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) [COM(2013) 265 final, s. 4].

20 Zobacz „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls" [Opłaty i inne należności nakładane przez państwa członkowskie w celu pokrycia kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009 r., s. 35.

21 Zobacz przypis 19.

d) Wykładnia celowościowa

61. We wniosku dotyczącym rozporządzenia nr 882/2004 Komisja zwróciła uwagę, że ustanowiony dyrektywą 85/73 system finansowania oparty na pobieraniu opłat nie pozwolił zrealizować celu polegającego na zapobieganiu utrzymywaniu się różnic między państwami członkowskimi, które mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji. W celu poprawy tej sytuacji Komisja zaproponowała wprowadzenie zasady, obecnie określonej w art. 26 rzeczonego rozporządzenia, zgodnie z którą państwa członkowskie powinny zapewnić właściwym organom odpowiednie środki finansowe w celu zagwarantowania niezbędnego personelu oraz inne środki na kontrole urzędowe [22].

62. Otóż skoro środki finansowe, które właściwe organy otrzymują w drodze opłat, nie były wystarczające do pokrycia *pełnego wachlarza* kosztów wynikających z przeprowadzania kontroli urzędowych, w tym również wynagrodzeń oraz kosztów pracowników administracyjnych i pomocniczych, cele rozporządzenia nr 882/2004 polegające na zapobieganiu, eliminowaniu zagrożeń dla ludzi i zwierząt lub ich ograniczaniu do dopuszczalnych poziomów mogą zostać osiągnięte wyłącznie w drodze daniny publicznej, co – prowadząc z samej definicji do zakłócenia warunków konkurencji – byłoby sprzeczne z polegającym na harmonizacji celem realizowanym przez wspomniane rozporządzenie poprzez jego art. 27.

63. Ponadto zgadzam się z argumentem przedstawionym przez rząd duński, zgodnie z którym jeśli wynagrodzenia oraz koszty pracowników administracyjnych i pracowników pomocniczych nie zostaną uznane za należące do kategorii kosztów podlegających odzyskaniu, właściwe organy będą prawdopodobnie zmuszone powierzyć urzędowym lekarzom weterynarii i urzędowym pracownikom pomocniczym działania wchodzące w zakres organizacji i planowania kontroli urzędowych. Według mnie jest to sprzeczne z wymogiem skuteczności kontroli, który wydaje się wynikać z kilku przepisów rozporządzenia nr 882/2004, w szczególności z art. 4 ust. 2 („Właściwe organy zapewniają: a) skuteczność oraz stosowność kontroli urzędowych […]”), z art. 7 ust. 1 („[…] Z zasady opinia publiczna ma dostęp do: a) informacji dotyczących działań kontrolnych właściwych organów oraz ich skuteczności […]”) oraz z art. 8 ust. 3 („Właściwe organy powinny zapewnić istnienie procedur: a) mających na celu sprawdzenie skuteczności kontroli urzędowych jakie przeprowadzają […]”).

64. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pierwsze pytanie prejudycjalne, że sformułowania „pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe”, zawarte w pkt 1 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004, oraz „pracownicy zaangażowani w [przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]”, zawarte w pkt 2 tego załącznika, należy interpretować w ten sposób, że wynagrodzenia i koszty, które mogą być uwzględnione przy obliczaniu opłat za kontrole urzędowe obejmują również wynagrodzenia i koszty pracowników administracyjnych i pomocniczych zatrudnionych przez NVWA lub KDS.

2. W przedmiocie warunków, które muszą być spełnione, aby koszty pracowników administracyjnych i pomocniczych mogły zostać uwzględnione przy obliczaniu opłat

65. Należy teraz udzielić odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne, poprzez które sąd odsyłający wnosi do Trybunału o określenie warunków, które muszą być spełnione, aby koszty poniesione przez pracowników administracyjnych i pomocniczych mogły zostać uwzględnione przy obliczeniu opłat nakładanych na ubojnie.

66. W tym względzie pragnę zauważyć, że jeżeli państwa członkowskie decydują się na finansowanie kontroli urzędowych w drodze opłat, ich zakres uznania przy określaniu kosztów, które mogą być uwzględnione przy obliczaniu kwoty tych opłat, został wyznaczony w następujący sposób.

22 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urzędowych kontroli pasz i żywności [COM(2003) 52 final, s. 43].

67. Po pierwsze, art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004, do którego odsyła ust. 4 tego artykułu, wymaga istnienia *związku przyczynowego* między kosztami, o których w nim mowa, a kontrolami urzędowymi (zwanego dalej „kryterium związku przyczynowego"), stanowiąc, że opłaty mogą być pobierane przez państwa członkowskie wyłącznie w celu pokrycia kosztów „poniesionych" w ramach kontroli urzędowych.

68. Po drugie, przypominam, że art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004, o którego wykładnię sąd odsyłający zwraca się do Trybunału, stanowi, że rzeczone opłaty nie mogą przewyższać kosztów rzeczywiście poniesionych przez właściwe organy (kryterium zwane dalej „kryterium maksymalnej rekompensaty").

69. Uważam zatem, że w odpowiedzi udzielonej na drugie pytanie przedłożone przez sąd odsyłający Trybunał powinien stwierdzić, że w odniesieniu do kategorii kosztów wymienionych w załączniku VI do rozporządzenia nr 882/2004 kryteria związku przyczynowego i maksymalnej rekompensaty należy stosować wyłącznie dla każdego przypadku z osobna.

70. W tym względzie mam świadomość, że w swoich uwagach na piśmie Gosschalk podniosła, iż w wyroku Kødbranchens Fællesråd [23] Trybunał wyodrębnił koszty podlegające odzyskaniu *o ogólnym zasięgu*. W szczególności zdaniem tej zainteresowanej strony właściwe organy mogą przenosić na ubojnie tylko koszty *bezpośrednie*, czyli te, które mają bezpośredni związek z kontrolami urzędowymi, z wyłączeniem kosztów *pośrednich*.

71. Jednak dokładniejsza analiza omawianego wyroku prowadzi moim zdaniem do odrzucenia takiej interpretacji.

72. W tej sprawie do Trybunału zostało skierowane pytanie, czy państwa członkowskie przy ustalaniu kwoty opłat z tytułu kontroli urzędowych mają prawo na podstawie art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia przenosić na ubojnie koszty związane z wynagrodzeniami i szkoleniem osób, które odbywają obowiązkowe szkolenie podstawowe urzędowego pracownika pomocniczego. W swej odpowiedzi Trybunał stwierdził, że „opłaty mogą być przeznaczone tylko na pokrycie kosztów obciążających państwa członkowskie *wynikających rzeczywiście z prowadzenia kontroli* w przedsiębiorstwach sektora spożywczego i że nie mają one na celu obciążenia przedsiębiorstw tego sektora kosztem początkowego szkolenia tego personelu [24]".

73. Według mnie w wyroku tym Trybunał nie zdefiniował kategorii kosztów, które właściwe organy mają prawo odzyskać od ubojni, lecz ograniczył się do wskazania, że nie podlega odzyskaniu pewna kategoria *szczególna*, a mianowicie kategoria kosztów wynikających z obowiązkowego szkolenia podstawowego urzędowych pracowników pomocniczych. Chodzi tutaj moim zdaniem o zwykłe zastosowanie kryterium związku przyczynowego, o którym mowa w art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004, skutkującego wyłączeniem z zakresu kosztów podlegających odzyskaniu tych kosztów, które nie obciążają właściwego organu z tytułu przeprowadzenia jakiejkolwiek efektywnej kontroli urzędowej, ponieważ korzystający z tego obowiązkowego szkolenia w niniejszym przypadku nie posiadają jeszcze kwalifikacji, a zatem nie mogą ani przeprowadzać kontroli urzędowych, ani asystować przy ich wykonywaniu.

23 Wyrok z dnia 17 marca 2016 r. (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Zobacz wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 39). Wyróżnienie własne.

74. W świetle tych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na drugie pytanie prejudycjalne odpowiedział, że koszty poniesione przez pracowników administracyjnych i pomocniczych właściwego organu mogą być uwzględnione przy obliczaniu opłat wobec ubojni stosowanych na podstawie art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia, pod warunkiem że, po pierwsze, koszty te faktycznie wynikają z przeprowadzenia kontroli urzędowych, i po drugie, nie są wyższe niż poniesione przez taki organ koszty związane z odpowiednimi kategoriami kosztów wymienionymi we wspomnianym załączniku.

75. Niemniej jednak uważam, że należy dodać pewne wyjaśnienie. Mam bowiem świadomość, że obawy sądu odsyłającego w odniesieniu do zakresu kosztów podlegających odzyskaniu wynikają z niepewności prawnej spowodowanej tym, iż zastosowanie samego kryterium związku przyczynowego w praktyce powoduje pozostawienie NVWA swobody w obciążaniu ubojni kosztami mającymi wyjątkowo luźny związek z wykonaniem kontroli urzędowych, co jest źródłem dużej liczby powództw rozpatrywanych przez sąd odsyłający [25], ze względu na *ogólnikowość* kategorii kosztów określonych w pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004. Jestem jednak przekonany, że taką niepewność prawną należy w dużej mierze przypisać błędnemu zinterpretowaniu przez NVWA pojęcia „[kosztów powiązanych]" zawartego w pkt 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004.

76. Jak bowiem wynika z badania zleconego w celu przyjęcia rozporządzenia 2017/625 [26], o którym wspomniałem w pkt 58 niniejszej opinii, oraz z uwag na piśmie przedstawionych przez rząd duński i rząd Zjednoczonego Królestwa, pojęcie „[kosztów powiązanych]" zostało zrozumiane przez wiele właściwych organów krajowych jako swego rodzaju *pojęcie-wytrych*, które w ostatecznym rozrachunku umożliwiło im przeniesienie na ubojnie w drodze opłat niezwykle szerokiego wachlarza kosztów, co moim zdaniem pozbawia przede wszystkim wszelkiej skuteczności wyczerpujący wykaz zawarty w załączniku VI.

77. Uważam w każdym razie, że w ramach całościowej wykładni pkt 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004, pojęcie „[kosztów powiązanych]", które nie odwołuje się do powiązań z *wszelkimi* innymi kategoriami kosztów ujętymi w załączniku, należy powiązać *wyłącznie* z kategorią „kosztów podróży".

78. Pewna informacja o charakterze historycznym może w szczególności potwierdzić wykładnię, której przyjęcie proponuję Trybunałowi. We wniosku dotyczącym rozporządzenia nr 882/2004 Komisja zwróciła bowiem uwagę, że system finansowania kontroli urzędowych, który został ustanowiony decyzją Rady 98/728/WE [27] i który opierał się na poborze opłat w związku z analizą dokumentacji dotyczącą wymienionych dodatków oraz na potrzeby pokrycia kosztów poniesionych przy zatwierdzaniu niektórych zakładów i pośredników, działał w sposób prawidłowy, w przeciwieństwie do systemu zastosowanego w sektorze weterynaryjnym. Komisja przypomniała w szczególności, że wspomniana decyzja Rady określała w załączniku B wyczerpujący wykaz kosztów uwzględnianych przy ustalaniu opłat. Otóż wspomniany wykaz, który wydaje się być podstawowym źródłem inspiracji dla sporządzenia załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004, w trzecim tiret tytułu „Koszty administracyjne" wyróżnia kategorię „koszt[ów] podróży i związan[ych] z podróżą".

25 Według postanowień odsyłających obecnie przed sądem krajowym toczy się czterysta spraw, których przedmiotem są decyzje ministra w przedmiocie środków zaskarżenia podobne do decyzji w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach głównych.

26 Zobacz „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls" [Opłaty i inne należności nakładane przez państwa członkowskie w celu pokrycia kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009 r., s. 35.

27 Decyzja Rady z dnia 14 grudnia 1998 r. dotycząca wspólnotowego systemu opłat w sektorze pasz zwierzęcych (Dz.U. 1998, L 346, s. 51).

79. W oparciu o tę wykładnię de facto nieograniczony zakres uznania państw członkowskich przy określaniu kosztów, które mogą zostać przeniesione na ubojnie, zmniejsza się znacząco w porównaniu do obecnej praktyki właściwych organów krajowych, ponieważ przy obliczaniu opłat mogą zostać uwzględnione jedynie koszty powiązane z kosztami podróży, takie jak na przykład koszty związane z rezerwacją biletów kolejowych, pokoi hotelowych i wypożyczanych samochodów. Wydaje mi się to wystarczające, aby zaradzić sytuacji niepewności prawnej, która doprowadziła – jak przypomniałem powyżej – do wniesienia wielu spraw do sądu odsyłającego.

B. W przedmiocie pytania trzeciego lit. a) w sprawie C-477/18 i pytania trzeciego w sprawie C-478/18

80. W pytaniach tych sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie obciążaniu ubojni opłatami z tytułu kontroli urzędowych za kwadranse, które ubojnie zgłosiły do właściwego organu, lecz które nie zostały faktycznie przepracowane na potrzeby kontroli urzędowych.

81. W tym względzie należy przede wszystkim ponownie przypomnieć, że art. 27 ust. 4 lit. a) ustanawia zasadę, zgodnie z którą koszty, które mogą być uwzględnione przy obliczaniu opłat pobieranych w celu wykonania kontroli urzędowych, powinny rzeczywiście zostać poniesione przez właściwe organy krajowe. Innymi słowy – koszty pobawione tego *rzeczywistego* charakteru w żadnym razie nie mogą obciążać ubojni.

82. Z powyższego wynika, że zgodność obciążania ubojni kosztami kontroli urzędowych z art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 nie jest kwestią prawną, ale zależy zasadniczo od oceny stanu faktycznego, a w szczególności od odpowiedzi na pytanie, czy w danym przypadku właściwy organ poniósł koszty z tego tylko powodu, że ubojnie zgłosiły do mu kwadranse kontroli urzędowych, podczas gdy ostatecznie kwadranse te nie zostały przepracowane.

83. W tym względzie na etapie postępowania pisemnego napotkamy dwa przeciwne stanowiska. Spółka Gosschalk twierdzi, że kwoty odpowiadające kwadransom, które zostały zgłoszone, lecz nie zostały przepracowane na potrzeby kontroli urzędowych, nie mogą obciążać ubojni na podstawie art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004, ponieważ nie odpowiadają kosztom rzeczywiście poniesionym przez NVWA. Natomiast rząd niderlandzki jest przeciwnego zdania i uznaje, że NVWA ponosi takie same koszty z tytułu kwadransów, które zostały zgłoszone, lecz nie zostały przepracowane, jak z tytułu kwadransów, które zostały rzeczywiście przepracowane.

84. Moim zdaniem te dwa stanowiska nie uwzględniają okoliczności, która powoduje powstanie kosztów ewentualnie ponoszonych przez właściwe organy krajowe, a mianowicie tego, że pracownicy zatrudnieni w celu przeprowadzenia kontroli w ubojni, która zarezerwowała większą liczbę kwadransów, nie mogą zostać przeniesieni do innych ubojni.

85. Dwa rodzaje sytuacji, szczegółowo objaśnione w uwagach pisemnych przedstawionych przez rząd Zjednoczonego Królestwa, mogą zobrazować sposób, w jaki ta okoliczność faktyczna wpływa na odpowiedź na pytanie, czy koszty rzeczywiście zostały poniesione przez wspomniane organy, a tym samym czy mogą obciążać zainteresowane ubojnie. Jeżeli dana ubojnia rezerwuje przedział czasowy wynoszący dwie godziny i czterdzieści pięć minut, a wykorzystuje jedynie dwie godziny i trzydzieści minut ze względu na to, że przeprowadzenie urzędowej kontroli zajęło faktycznie mniej czasu, oczywiste jest, iż właściwy organ nie będzie mógł dokonać przeniesienia swoich pracowników. Zatem jest uzasadnione, że koszty związane z zatrudnieniem pracowników na dwie godziny i czterdzieści pięć minut obciążą wspomnianą ubojnię, gdyż zostały już poniesione przez właściwy organ. Natomiast w przypadku gdy ubojnia anulowała rezerwację ostatniego kwadransa, należy upewnić się, że koszty związane z takim kwadransem zostały już poniesione przez właściwy organ krajowy. W związku z tym

zgadzam się z argumentem rządu Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym należy sprawdzić, czy dana ubojnia uprzedziła właściwy organ krajowy *z wystarczającym wyprzedzeniem*, aby mógł on przenieść swoich pracowników. Jeśli miało to miejsce i pracownicy mogli zostać przeniesieni, to tym samym za wspomniany kwadrans nie można naliczyć żadnej kwoty.

86. Zdaję sobie sprawę z tego, że w tej ostatniej sytuacji samo przeprowadzenie indywidualnej oceny każdego przypadku może spowodować dodatkową dużą liczbę powództw. Z tego względu oraz w celu zapewnienia ubojniom kryterium łatwego do zastosowania zgadzam się z rządem Zjednoczonego Królestwa, że właściwe organy krajowe mogłyby określić *termin na dokonanie zawiadomienia* umożliwiający przeniesienie ich pracowników z jednej ubojni do drugiej.

87. W związku z powyższym sugeruję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie trzecie lit. a) w sprawie C-477/18 oraz na pytanie trzecie w sprawie C-478/18, że art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, iż nie stoją one na przeszkodzie obciążaniu ubojni opłatami za kwadranse kontroli urzędowych, które te ubojnie zgłosiły do właściwego organu, lecz które nie zostały faktycznie przepracowane na potrzeby kontroli urzędowych, jeżeli wspomniany organ nie mógł przenieść do innej ubojni pracowników udostępnionych danej ubojni.

C. W przedmiocie pytania trzeciego lit. b) w sprawie C-477/18

88. W tym pytaniu sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo, czy odpowiedź na pytanie trzecie lit. a) znajduje zastosowanie również w przypadku „wynajętych" przez właściwy organ urzędowych lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują żadnego wynagrodzenia za kwadranse, które ubojnia zgłosiła do właściwego organu, lecz w trakcie których faktycznie nie zostały przeprowadzone żadne czynności na potrzeby kontroli urzędowych, podczas gdy kwota, którą obciążono ubojnię z tytułu liczby kwadransów, które ta zgłosiła, lecz które nie zostały przepracowane, służy pokryciu ogólnych kosztów poniesionych przez właściwy organ.

89. Na wstępie pragnę zauważyć, że rząd niderlandzki w uwagach na piśmie odrzuca samo założenie tego pytania, uznając, iż od chwili zaplanowania wykonania czynności przez lekarza weterynarii NVWA lub „wynajętego" urzędowego lekarza weterynarii dany lekarz weterynarii otrzyma wynagrodzenie, niezależnie od tego, czy kontrola została przeprowadzona. W każdym razie nie ma wątpliwości, że Trybunał powinien odpowiedzieć na niniejsze pytanie tak, jak zostało ono sformułowane przez sąd odsyłający, biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania prejudycjalnego tylko sąd krajowy jest kompetentny do ustalania i oceniania okoliczności faktycznych toczącego się przed nim sporu [28].

90. Należy zatem zbadać, czy w celu pokrycia ogólnych kosztów poniesionych przez NVWA można obciążyć ubojnie kwotą odpowiadającą wynagrodzeniom, które nie zostały wypłacone „wynajętym" lekarzom weterynarii za liczbę zgłoszonych, lecz nieprzepracowanych kwadransów.

91. Moim zdaniem opłata ustanowiona w taki sposób budzi wątpliwości co do jej zgodności z art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004.

92. Po pierwsze, uważam, że kryterium, zgodnie z którym ogólne koszty powinny odzwierciedlać koszty rzeczywiście poniesione przez NVWA, zakłada, iż oszczędności uzyskane dzięki niższemu wynagrodzeniu pobranemu przez „wynajętych" lekarzy weterynarii ze względu na to, że nie otrzymują żadnego wynagrodzenia za kwadranse zgłoszone przez ubojnie, lecz nieprzepracowane, odpowiadają kwocie stanowiącej *równowartość* ogólnych kosztów, co wydaje mi się wątpliwe w praktyce. W każdym wypadku do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy tak jest w istocie.

28 Zobacz wyrok z dnia 8 czerwca 2016 r., Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

93. Po drugie, stwierdzam, że z akt sprawy nie wynika, czy rozpatrywane koszty należą do jednej, czy do kilku kategorii kosztów, o których mowa w załączniku VI do tego samego rozporządzenia, do którego odsyła art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004. „Ogólne koszty" nie zostały bowiem zawarte jako takie w wyczerpującym wykazie kategorii kosztów, które mogą zostać uwzględnione przy obliczaniu opłat wymienionych w załączniku VI do rozporządzenia nr 882/2004, ponieważ nie mogą być uznane za koszty objęte pojęciem „[kosztów powiązanych]". A zatem należy mieć pewność, że tylko część ogólnych kosztów NVWA należąca do jednej lub kilku wymienionych wyżej kategorii zostanie uwzględniona przy obliczaniu opłat obciążających ubojnie, co powinien ocenić sąd odsyłający.

94. W świetle tych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział sądowi odsyłającemu, że odpowiedź udzielona na pytanie trzecie lit. a) znajduje zastosowanie również w przypadku, gdy właściwy organ „wynajmuje" lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują żadnego wynagrodzenia za kwadranse zgłoszone przez ubojnie, lecz nieprzepracowane, oraz gdy kwota obciążająca ubojnię za liczbę kwadransów, które zostały zgłoszone, lecz które nie zostały przepracowane, obejmuje ogólne koszty właściwego organu, pod warunkiem że wspomniane koszty należą do jednej lub kilku kategorii wymienionych w pkt 2 i 3 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 i odpowiadają kwocie oszczędności uzyskanych przez właściwy organ dzięki niższemu wynagrodzeniu pobranemu przez „wynajętych" lekarzy weterynarii ze względu na to, że nie otrzymują oni żadnego wynagrodzenia za kwadranse zgłoszone przez ubojnie, lecz nieprzepracowane. Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy taka sytuacja ma miejsce.

D. W przedmiocie pytania czwartego w sprawie C-477/18

95. W czwartym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający pyta zasadniczo, czy art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie stosowaniu takiej samej średniej stawki przy nakładaniu na ubojnie opłat za czynności dokonywane na potrzeby kontroli urzędowych przez lekarzy weterynarii pracujących dla NVWA oraz przez „wynajętych" przez NVWA lekarzy weterynarii, którzy otrzymują niższe wynagrodzenie, w wyniku czego stawka nakładana na ubojnie jest wyższa niż kwota wypłacana „wynajętym" lekarzom weterynarii.

96. Przyznaję, że nie jestem w stanie, nawet po uważnej lekturze uwag przedstawionych w postanowieniu odsyłającym, dokładnie zidentyfikować wątpliwości interpretacyjnych, o których analizę sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w tym pytaniu prejudycjalnym.

97. Przede wszystkim zwracam uwagę, że zgodnie z prawem niderlandzkim stawki powinny być ustalane corocznie, po pierwsze, na podstawie średnich kosztów poniesionych przez NVWA w ciągu trzech wcześniejszych lat, a po drugie, z uwzględnieniem przewidywanej zmiany kosztów w nadchodzącym roku. Na tej podstawie ubojnie obciążane są odpowiednimi kwotami za czynności, które zostały w nich przeprowadzone w ramach kontroli urzędowych [29].

98. W tych warunkach oczywiste jest, że średnia wynagrodzeń urzędowych lekarzy weterynarii i „wynajętych" lekarzy weterynarii uwzględniona w tej stawce może, przy okazji niektórych czynności w zakresie inspekcji, przewyższać koszty rzeczywiście poniesione przez NVWA. W konsekwencji wydaje mi się, że kwestią, o którą sąd odsyłający pyta Trybunał, może być kwestia, czy (i) NVWA nie jest zobowiązany przez rozporządzenie nr 882/2004 do stosowania opłaty opartej na *rzeczywistych* kosztach przeprowadzenia kontroli urzędowych w każdej ubojni rozpatrywanej z osobna lub czy (ii) możliwość osiągnięcia zysku przez NVWA w danym roku jest zgodna z rozporządzeniem nr 882/2004.

29 Jak podniósł w sprawie C-477/18 minister, powodem przyjęcia średniej stawki jest konieczność utrzymania równego traktowania, ponieważ taka stawka okazuje się użyteczna, aby uniknąć pojawienia się sytuacji, w której ubojnie są traktowane odmiennie w zależności od tego, czy kontrole są przeprowadzane przez urzędowych lekarzy weterynarii czy przez „wynajętych" lekarzy weterynarii.

99. Zakładając, że – jak uznaje większość zainteresowanych stron w swoich uwagach na piśmie – sąd odsyłający dąży do uzyskania wyjaśnień w przedmiocie pierwszej z tych kwestii, przypomnę jedynie, iż zgodnie z art. 27 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 882/2004 opłaty „mogą być ustalone jako stawka ryczałtowa na podstawie kosztów poniesionych przez właściwe organy przez dany okres". Moim zdaniem nie ma żadnej wątpliwości, że *wymóg* stosowania wobec ubojni opłat opartych na kosztach rzeczywiście poniesionych z tytułu wykonania kontroli urzędowych w należących do nich konkretnych zakładach jest niezgodny z *możliwością* przewidzianą przez ten przepis.

100. Gdyby pytanie przedłożone przez sąd odsyłający dotyczyło drugiej z tych kwestii, to – zwracam uwagę – art. 27 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 882/2004 przyznaje właściwym organom możliwość obciążenia ubojni kosztami, które mogą być, w zależności od rozpatrywanego roku, wyższe lub niższe od kosztów rzeczywiście poniesionych przez te organy. Jednakże okoliczność, na którą skarży się spółka Gosschalk w swoich uwagach na piśmie [30] – że właściwe organy osiągają w danym roku zysk, całkowicie zgodnie z rozporządzeniem nr 882/2004 – jest jedynie nieodzowną konsekwencją przyznanej im możliwości i, przy założeniu, że pozostałe elementy stawki nie ulegają zmianie, pociąga za sobą konieczność obniżenia opłat stosowanych wobec ubojni w kolejnym roku.

101. W świetle powyższego sugeruję, aby na pytanie czwarte Trybunał odpowiedział, że art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie stosowaniu tej samej średniej stawki przy nakładaniu na ubojnie opłat za czynności dokonywane na potrzeby kontroli urzędowych przez lekarzy weterynarii zatrudnionych przez NVWA oraz przez „wynajętych" lekarzy weterynarii, którzy otrzymują niższe wynagrodzenie, w wyniku czego stawka nakładana na ubojnie może być wyższa niż kwota wypłacana „wynajętym" lekarzom weterynarii, zważywszy na to, że z art. 27 ust. 4 lit. b) wspomnianego rozporządzenia wynika, iż właściwe organy mają prawo ustalać opłaty jako stawkę ryczałtową.

E. W przedmiocie pytań piątego i szóstego w sprawie C-477/18

102. W pytaniu piątym sąd odsyłający pyta zasadniczo, czy art. 26 i art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że opłaty pobierane przy okazji kontroli urzędowych przeprowadzanych w ubojniach mogą służyć do utworzenia funduszu umożliwiającego zarządzanie ryzykiem na rzecz prywatnej spółki, której pracowników właściwy organ „wynajmuje" jako urzędowych pracowników pomocniczych, skoro fundusz ten może zostać wykorzystany w sytuacji kryzysowej do celów wypłaty wynagrodzenia i pokrycia kosztów pracowników, którzy po ustąpieniu sytuacji kryzysowej faktycznie przeprowadzają kontrole urzędowe, jak również pracowników, dzięki którym przeprowadzenie kontroli urzędowych jest możliwe. Na wypadek odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo w pytaniu szóstym, jaka jest maksymalna kwota tego rodzaju funduszu i jak długi okres może być z niego pokrywany.

103. Należy przypomnieć przede wszystkim, że rzeczony fundusz został utworzony w KDS w celu zapewnienia, aby w przypadku nieprzewidzianych okoliczności – takich jak długotrwały kryzys spowodowany chorobą zwierząt, podczas którego ubój na dłuższy czas ulega wstrzymaniu – nie zabrakło funduszy na wynagrodzenia i szkolenia urzędowych pracowników pomocniczych [31] oraz aby nie trzeba było przeprowadzać zwolnień pracowników.

104. Twierdzenie, że utworzenie rzeczonego funduszu w KDS jest zgodne z rozporządzeniem nr 882/2004, opiera się, jak się wydaje, na art. 4 ust. 2 lit. c) w związku z art. 26 tego rozporządzenia.

30 Gosschalk podnosi bowiem, bez podawania szczegółów, że NVWA osiąga w ten sposób zyski w wysokości 8 500 000 EUR.

31 Jak przyznaje rząd niderlandzki w uwagach na piśmie, ten problem nie dotyczy urzędowych lekarzy weterynarii, ponieważ w takich okolicznościach są oni odpowiedzialni za eliminowanie zwierząt dotkniętych chorobą.

105. Jeśli chodzi o treść tych przepisów – art. 4 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 882/2004 przewiduje, że właściwe organy muszą dysponować dostateczną liczbą odpowiednio wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników, aby kontrole urzędowe i obowiązki kontrolne mogły być wykonywane sprawnie i skutecznie, podczas gdy art. 26 stanowi – co należy przypomnieć – że do państw członkowskich należy zapewnienie odpowiednich w tym celu środków.

106. Ponieważ rozpatrywany fundusz ma na celu gromadzenie niezbędnych środków w celu zapewnienia dyspozycyjności wspomnianych pracowników, tak aby bezzwłocznie po ustaniu sytuacji kryzysowej móc wznowić kontrole, można by twierdzić, że rozporządzenie nr 882/2004 nie sprzeciwia się jego utworzeniu.

107. Jednak moim zdaniem taki wniosek byłby błędny.

108. Nie próbuję jednak w ten sposób sugerować, że państwa członkowskie nie mogą planować finansowania takiego funduszu w ramach rozporządzenia nr 882/2004. Nie mam absolutnie żadnych wątpliwości, że państwa członkowskie mają do tego prawo. Niemniej uważam, że nie mają prawa tego czynić *za pomocą opłat*.

109. Jak bowiem przypominałem wielokrotnie w niniejszej opinii, w odróżnieniu od finansowania zapewnionego poprzez ogólny system podatkowy finansowanie poprzez opłaty (lub należności) określają przesłanki przewidziane w art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004. Otóż przesłanek tych nie można uznać za spełnione w niniejszym przypadku z przyczyn przedstawionych poniżej.

110. Po pierwsze, koszty, które mogą być uwzględnione przy obliczaniu opłat, zgodnie z art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004, muszą być poniesione przez „właściwe organy". W niniejszym przypadku koszty związane z wynagrodzeniami i kosztami urzędowych pracowników pomocniczych zatrudnionych przez KDS byłyby ponoszone w czasie sytuacji kryzysowej przez to prywatne przedsiębiorstwo, a nie przez właściwy organ krajowy, czyli NVWA [32].

111. Po drugie, na mocy tego samego przepisu wspomniane koszty powinny być *rzeczywiście* poniesione przez właściwy organ. W niniejszym przypadku jestem przekonany, że *przyszły i hipotetyczny* charakter zdarzenia, od którego zależą wspomniane koszty, a mianowicie wystąpienie choroby zwierząt, nie pozwala stwierdzić, że taka sytuacja ma miejsce.

112. Po trzecie, uznając, że rzeczywisty charakter kosztów poniesionych przez właściwy organ wydaje się być konieczną przesłanką istnienia związku przyczynowego między tymi kosztami a kontrolami urzędowymi, zgodnie z wymogami art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004, przyszły i hipotetyczny charakter wystąpienia choroby zwierząt również wyklucza moim zdaniem istnienie takiego związku przyczynowego.

113. W świetle powyższego proponuję, aby na piąte pytanie prejudycjalne Trybunał odpowiedział, że art. 26 i art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 rozporządzenia nr 882/2004 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że opłaty pobierane przy okazji kontroli urzędowych przeprowadzanych w ubojniach nie mogą służyć do utworzenia funduszu zarządzania ryzykiem w prywatnej spółce, której pracowników właściwy organ „wynajmuje" jako urzędowych pracowników pomocniczych, skoro w przypadku wystąpienia choroby zwierząt fundusz ten może być wykorzystany do celów wypłaty wynagrodzenia i pokrycia kosztów pracowników, którzy po ustąpieniu sytuacji kryzysowej przeprowadzą kontrole urzędowe lub umożliwią ich przeprowadzenie.

32 Przypominam w tym względzie, że pojęcie „właściwego organu" zostało zdefiniowane w art. 2 akapit drugi pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004 jako „organ centralny państwa członkowskiego właściwy do organizowania kontroli urzędowych lub jakikolwiek inny organ, któremu przyznano taką kompetencję […]".

114. Z uwagi na zaproponowaną przeze mnie odpowiedź na niniejsze pytanie nie ma potrzeby zajmowania się pytaniem szóstym.

IV. Wnioski

115. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne zadane przez College van Beroep voor het Bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) Sformułowania „pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe" zawarte w pkt 1 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz „pracownicy zaangażowani w [przeprowadzanie] kontrol[i] urzędow[ych]" zawarte w pkt 2 tego załącznika należy interpretować w ten sposób, że wynagrodzenia i koszty, które mogą być uwzględnione przy obliczaniu opłat za kontrole urzędowe, obejmują również wynagrodzenia i koszty pracowników administracyjnych i pomocniczych zatrudnionych przez Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niderlandzki urząd ds. bezpieczeństwa żywności i produktów konsumpcyjnych) lub przez prywatną spółkę Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (organizację ds. kontroli jakości w sektorze zwierzęcym).

2) Koszty poniesione przez pracowników administracyjnych i pomocniczych właściwego organu mogą zostać uwzględnione przy obliczaniu opłat stosowanych wobec ubojni na podstawie art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia, pod warunkiem że, po pierwsze, koszty te wynikają faktycznie z przeprowadzenia kontroli urzędowej, oraz po drugie, nie przewyższają poniesionych przez taki organ kosztów związanych z odpowiednimi kategoriami kosztów wymienionymi we wspomnianym załączniku.

3) Artykuł 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie obciążaniu ubojni opłatami z tytułu kontroli urzędowych za kwadranse, które te ubojnie zgłosiły do właściwego organu krajowego, lecz które nie zostały faktycznie przepracowane, jeżeli organ ten nie może przenieść do innej ubojni pracowników udostępnionych danej ubojni.

4) Poprzednia odpowiedź znajduje zastosowanie również w przypadku „wynajętych" przez właściwy organ urzędowych lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują żadnego wynagrodzenia za kwadranse, które ubojnia zgłosiła do właściwego organu, lecz w trakcie których faktycznie nie zostały przeprowadzone żadne czynności na potrzeby kontroli urzędowych, podczas gdy kwota, którą obciążono ubojnię z tytułu liczby kwadransów, które zostały zgłoszone, lecz które nie zostały przepracowane, służy pokryciu ogólnych kosztów poniesionych przez właściwy organ, pod warunkiem że te ogólne koszty należą do jednej lub kilku kategorii wymienionych w pkt 2 i 3 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 oraz że rozpatrywane koszty odpowiadają kwocie oszczędności uzyskanych przez właściwy organ dzięki niższemu wynagrodzeniu pobranemu przez „wynajętych" lekarzy weterynarii ze względu na to, że nie otrzymują oni żadnego wynagrodzenia za kwadranse zgłoszone przez ubojnie, lecz nieprzepracowane. Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy taka sytuacja ma miejsce.

5) Artykuł 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że nie stoją na przeszkodzie stosowaniu tej samej średniej stawki przy nakładaniu na ubojnie opłat za czynności dokonywane na potrzeby kontroli urzędowych przez lekarzy weterynarii pracujących dla Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niderlandzkiego urzędu ds. bezpieczeństwa żywności i produktów konsumpcyjnych) oraz przez „wynajętych" lekarzy weterynarii, którzy otrzymują niższe

wynagrodzenie, w wyniku czego stawka nakładana na ubojnie jest wyższa niż kwota wypłacana „wynajętym" lekarzom weterynarii, zważywszy na to, że z art. 27 ust. 4 lit. b) wspomnianego rozporządzenia wynika, iż właściwe organy mają prawo ustalać opłaty jako stawkę ryczałtową.

6) Artykuł 26 i art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że opłaty pobierane przy okazji kontroli urzędowych przeprowadzanych w ubojniach nie mogą służyć do utworzenia funduszu umożliwiającego zarządzanie ryzykiem w prywatnej spółce, której pracowników właściwy organ „wynajmuje" jako urzędowych pracowników pomocniczych, skoro w przypadku wystąpienia choroby zwierząt fundusz ten może być wykorzystany do celów wypłaty wynagrodzenia i pokrycia kosztów pracowników, którzy po ustąpieniu sytuacji kryzysowej przeprowadzą kontrole urzędowe lub umożliwią ich przeprowadzenie.