ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

19 december 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EG) nr. 882/2004 – Artikel 27, leden 1 en 4 – Bijlage VI, punten 1 en 2 – Officiële controles op diervoeders en levensmiddelen – Financiering – Vergoedingen die verschuldigd zijn voor officiële controles – Berekening – Begrip ‚personeel dat betrokken is bij de officiële controles' – Administratief en ondersteunend personeel daaronder begrepen – Mogelijkheid om door het slachthuis ten behoeve van officiële controles aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren in rekening te brengen – Voorwaarden"

In de gevoegde zaken C-477/18 en C-478/18,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissingen van 17 juli 2018, ingekomen bij het Hof op 23 juli 2018, in de procedures

Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (C-477/18),

Compaxo Vlees Zevenaar BV,

Ekro BV,

Vion Apeldoorn BV,

Vitelco BV (C-478/18)

tegen

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, S. Rodin, D. Šváby (rapporteur), K. Jürimäe en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 juli 2019,

* Procestaal: Nederlands.

gelet op de opmerkingen van:

– Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV, vertegenwoordigd door L. J. Steenbergen en K. Horstman, advocaten,

– Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV en Vitelco BV, vertegenwoordigd door K. Defares en J. Jansen, advocaten,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en M. L. Noort als gemachtigden,

– de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren als gemachtigde, bijgestaan door R. Holdgaard en P. Biering, advokater,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en M. M. Tátrai als gemachtigden,

– de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg en H. Eklinder als gemachtigden,

– de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brandon en D. Guðmundsdóttir als gemachtigden, bijgestaan door B. McGurk, barrister,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door W. Roels en B. Hofstötter als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 september 2019,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 26, artikel 27, lid 4, van en bijlage VI bij verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB 2004, L 165, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 191, blz. 1).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen respectievelijk Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (hierna: „Gosschalk”) en Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV en Vitelco BV (hierna: „Compaxo e.a.”) enerzijds en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Nederland) (hierna: „Minister”) anderzijds over de wijze van berekening van de vergoedingen die zijn verschuldigd voor de in de slachthuizen van Gosschalk en Compaxo e.a. uitgevoerde officiële controles.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 882/2004

3 Overwegingen 11, 13, 14 en 32 van verordening nr. 882/2004 luiden als volgt:

„(11) De voor officiële controles bevoegde autoriteiten moeten aan een aantal operationele criteria voldoen die hun doeltreffendheid en onpartijdigheid moeten garanderen. Zij dienen over voldoende goed opgeleide en ervaren medewerkers te beschikken, alsmede over de nodige faciliteiten en uitrusting om hun taken naar behoren te kunnen vervullen.

[...]

(13) De frequentie van de officiële controles moet regelmatig zijn en in verhouding staan tot het risico [...].

(14) De officiële controles moeten plaatsvinden op basis van gedocumenteerde procedures met het oog op uniformiteit en een constante hoge kwaliteit ervan.

[...]

(32) Voor de organisatie van officiële controles moeten passende financiële middelen ter beschikking worden gesteld. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten derhalve vergoedingen of kostenbijdragen kunnen innen ter dekking van de kosten van die officiële controles. Daarbij staat het de bevoegde autoriteiten van de lidstaten vrij de vergoedingen en kostenbijdragen vast te stellen als vaste bedragen op basis van de gedragen kosten en rekening houdend met de specifieke situatie van de inrichtingen. Indien een vergoeding wordt gevraagd van exploitanten, moeten daarvoor gemeenschappelijke criteria worden toegepast. Het is derhalve passend criteria vast te stellen voor het bepalen van de hoogte van de inspectievergoeding. Wat de vergoedingen voor invoercontroles betreft, is het met het oog op een uniforme toepassing en om handelsverstoringen te vermijden noodzakelijk voor de voornaamste invoerproducten de tarieven rechtstreeks vast te stellen."

4 Artikel 1 van die verordening, met als opschrift „Onderwerp en werkingssfeer", bepaalt in lid 1 het volgende:

„In deze verordening worden algemene voorschriften vastgesteld voor de uitvoering van officiële controles op de naleving van voorschriften die in het bijzonder zijn gericht op:

a) het voorkomen, wegnemen of tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen van rechtstreekse of door het milieu veroorzaakte risico's voor mens en dier,

en

b) het zorgen voor eerlijke praktijken in de handel in levensmiddelen en diervoeders en het beschermen van de belangen van de consument, onder meer door de etikettering van diervoeders en levensmiddelen en andere vormen van consumentenvoorlichting."

5 Artikel 2 van die verordening bevat onder meer de volgende definities:

„1. ‚officiële controle': elke vorm van controle die door de bevoegde autoriteit of door de Gemeenschap wordt uitgevoerd om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd;

[...]

4. ‚bevoegde autoriteit': de centrale autoriteit van een lidstaat die bevoegd is officiële controles te organiseren, of elke andere autoriteit waaraan die bevoegdheid is gedelegeerd; dit begrip omvat tevens, in voorkomend geval, de overeenkomstige autoriteit van een derde land;

[...]

7. ‚inspectie': het onderzoeken van elk aspect van diervoeders, levensmiddelen, diergezondheid en dierenwelzijn, teneinde na te gaan of deze aspecten voldoen aan de voorschriften van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn;

8. ‚monitoring': het uitvoeren van een gestructureerde reeks waarnemingen of metingen teneinde een overzicht te krijgen van de mate waarin de wetgeving inzake diervoeders of levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd;

[...]"

6 Artikel 3 van verordening nr. 882/2004, met als opschrift „Algemene verplichtingen met betrekking tot de organisatie van officiële controles", bepaalt in lid 1 het volgende:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de officiële controles regelmatig en op basis van een risicobeoordeling worden uitgevoerd om de doelstellingen van deze verordening te bereiken [...]"

7 Artikel 4 van die verordening, met als opschrift „Aanwijzing van de bevoegde autoriteiten en operationele criteria", bepaalt in lid 2 het volgende:

„De bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat:

a) de doeltreffendheid en relevantie van de officiële controles van levende dieren, diervoeders en levensmiddelen in alle stadia van de productie, de verwerking en de distributie en van het gebruik van diervoeders gegarandeerd is;

[...]

c) zij over een aangepaste laboratoriumcapaciteit voor tests en over voldoende personeel met passende kwalificaties en ervaring beschikken, of daarop een beroep kunnen doen, om de officiële controles en controletaken doelmatig en correct te kunnen uitvoeren;

d) zij over passende en goed onderhouden inrichtingen en uitrustingen beschikken, opdat het personeel de officiële controles doelmatig en correct kan uitvoeren;

[...]"

8 Artikel 6 van die verordening, dat betrekking heeft op „Met officiële controles belast personeel", is als volgt verwoord:

„De bevoegde autoriteit zorgt ervoor dat al haar medewerkers die officiële controles uitvoeren:

a) voor hun bevoegdheidsgebied een passende opleiding ontvangen, die hen in staat stelt om hun taken op bekwame wijze en de officiële controles op consequente wijze uit te voeren. Deze opleiding dient, waar nodig, de in bijlage II, hoofdstuk I, genoemde terreinen te bestrijken;

b) op de hoogte blijven van de ontwikkelingen op het terrein dat onder hun bevoegdheid valt, en, waar nodig, geregeld bijscholing ontvangen;

en

c) in staat zijn tot multidisciplinaire samenwerking."

9 Artikel 8 van verordening nr. 882/2004, met als opschrift „Controle- en verificatieprocedures", bepaalt in lid 3 het volgende:

„De bevoegde autoriteiten beschikken over procedures om:

a) de doeltreffendheid te toetsen van de officiële controles die zij uitvoeren;

[...]"

10 Titel II van verordening nr. 882/2004, waarin de regels zijn uiteengezet voor de „Officiële controles door de lidstaten", omvat onder meer hoofdstuk VI, betreffende de „Financiering van officiële controles", dat uit de artikelen 26 tot en met 29 bestaat.

11 In artikel 26 van die verordening, met als opschrift „Algemeen beginsel", staat het volgende te lezen:

„De lidstaten zorgen, op een wijze die zij passend achten, inclusief door algemene belastingen of door het vaststellen van vergoedingen of heffingen, voor voldoende financiële middelen voor het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles."

12 Artikel 27 van die verordening, „Vergoedingen of heffingen", bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten kunnen vergoedingen of heffingen innen ter dekking van de kosten van officiële controles.

[...]

4. Vergoedingen die overeenkomstig lid 1 of lid 2 ten behoeve van officiële controles worden geïnd:

a) mogen niet hoger zijn dan de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten gedragen kosten in verband met de in bijlage VI vermelde zaken;

en

b) kunnen op vaste bedragen worden vastgesteld op basis van de door de bevoegde autoriteiten gedurende een bepaalde periode gedragen kosten of, indien van toepassing, de bedragen die zijn vastgesteld in bijlage IV, afdeling B, of in bijlage V, afdeling B.

[...]

10. Afgezien van de kosten die voortvloeien uit de in artikel 28 genoemde uitgaven, mogen de lidstaten in het kader van de uitvoering van de onderhavige verordening geen andere vergoedingen innen dan die bedoeld in onderhavig artikel.

[...]"

13 In bijlage VI („Criteria voor de berekening van vergoedingen") bij verordening nr. 882/2004 staat het volgende te lezen:

„1. De salarissen van het personeel dat betrokken is bij de officiële controles.

2. De kosten voor het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles, inclusief kosten voor installaties, instrumenten, uitrusting, opleiding, alsmede reis- en daarmee verband houdende kosten.

3. Kosten voor bemonstering en laboratoriumonderzoek."

Verordening (EG) nr. 854/2004

14 Artikel 2 („Definities") van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139, blz. 206, met rectificatie in PB 2004, L 226, blz. 83) bepaalt het volgende:

„1. Voor de doeleinden van deze verordening zijn de volgende definities van toepassing:

[...]

f) ‚officiële dierenarts': een dierenarts die, overeenkomstig deze verordening, gekwalificeerd is om als zodanig op te treden en door de bevoegde autoriteit is aangesteld;

[...]

h) ‚officiële assistent': een persoon die, overeenkomstig deze verordening, gekwalificeerd is om als zodanig op te treden, die door de bevoegde autoriteit is aangesteld en die werkt onder het gezag en de verantwoordelijkheid van een officiële dierenarts,

[...]"

15 Artikel 4, lid 1, van die verordening, dat betrekking heeft op de „Algemene beginselen voor officiële controles van alle producten van dierlijke oorsprong die onder deze verordening vallen", luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat exploitanten [uit de voedingssector] de bevoegde autoriteit alle nodige assistentie verlenen [teneinde een doeltreffende] uitvoering van de officiële controles [te waarborgen].

Met name:

– verlenen zij toegang tot alle gebouwen, voorzieningen, installaties en andere infrastructuurvoorzieningen;

– stellen zij alle documentatie en registers beschikbaar die in het kader van deze verordening zijn voorgeschreven of door de bevoegde autoriteit noodzakelijk worden geacht om de situatie te kunnen beoordelen."

16 In artikel 5 van die verordening, met als opschrift „Vers vlees", wordt het volgende bepaald:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de officiële controles van vers vlees overeenkomstig bijlage I worden uitgevoerd.

1. De officiële dierenarts voert in slachthuizen, wildverwerkingsinrichtingen en uitsnijderijen die vers vlees in de handel brengen inspecties uit overeenkomstig de algemene voorschriften van bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, en de specifieke voorschriften van sectie IV, met name met betrekking tot:

[...]
b) ante-mortemkeuring;

[...]
d) post-mortemkeuring;

[...]

[...]

4. Officiële assistenten kunnen de officiële dierenarts bijstaan bij de in de bijlage I, secties I en II, bedoelde officiële controles als gespecificeerd in sectie III, hoofdstuk I. Zij maken dan deel uit van een onafhankelijk team;

5. a) De lidstaten zorgen ervoor dat zij over voldoende officieel personeel beschikken om de uit hoofde van bijlage I vereiste controles met de in sectie III, hoofdstuk II, voorgeschreven frequentie te verrichten.

[...]

[...]

7. De lidstaten zorgen ervoor dat de officiële dierenartsen en de officiële assistenten gekwalificeerd zijn en de in bijlage I, sectie III, hoofdstuk IV, bedoelde opleiding volgen."

Nederlands recht

17 De Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 4 mei 2009, nr. 2164, houdende retributies betreffende werkzaamheden van de [Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)] en [Algemene Inspectiedienst (AID)] [Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden I], in de versie die van kracht was van 3 april 2013 tot en met 28 februari 2014, bevat hoofdstuk 5 over slachten, waarin onder meer het volgende staat te lezen:

„§ 1. Officiële controles in het kader van het slachten van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren

Artikel 15

Voor de controles, bedoeld in artikel 4, tweede lid, in verbinding met artikel 5, eerste lid, van verordening [nr. 854/2004], binnen openingstijd ter zake van het slachten van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren, verricht door een officiële dierenarts of een officiële assistent werkzaam bij de NVWA, is de aanbieder een retributie verschuldigd bestaande uit:

a. een starttarief van € 76,29, en

b. een bedrag van € 29,06 per kwartier dat door een officiële dierenarts of een officiële assistent werkzaam bij de NVWA aan de ante mortem keuringswerkzaamheden is besteed;

c. een bedrag van € 20,54 per kwartier dat door of namens een officiële dierenarts aan de post mortem keuringswerkzaamheden is besteed.

Artikel 16

Voor de post mortem keuringswerkzaamheden, bedoeld in sectie IV, hoofdstuk I, hoofdstuk II, hoofdstuk III en hoofdstuk IV, onderdeel B, van Bijlage I bij verordening [nr. 854/2004], ter zake van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren, verricht door een officiële assistent in het kader van de uitvoering van het Convenant Roodvleeskeuring, is de aanbieder een retributie verschuldigd, bestaande uit:

a. een starttarief van € 77,43 en

b. een bedrag van € 13,00 per kwartier dat aan de keuring door deze officiële assistent is besteed.

[...]”

18 In hoofdstuk 10 van die regeling, met als opschrift „Overige extra retributies”, wordt onder meer het volgende bepaald:

„Artikel 50

1. Indien de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 3, tweede lid, [of in de artikelen] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21, onderscheidenlijk 22, naar het oordeel van de aanwezige medewerker van de NVWA meer tijd in beslag nemen dan is aangemeld op grond van artikel 58, eerste lid, onderdelen c en d, is de aanbieder, naast de ingevolge het desbetreffende artikel verschuldigde retributies, een retributie verschuldigd, bestaande uit een bedrag per kwartier dat de werkzaamheden langer duren dan is aangemeld.

2. Het bedrag per kwartier, bedoeld in het eerste lid, bedraagt:
   a. € 27,52 voor de werkzaamheden, bedoeld [in artikel 3, tweede lid, en in artikel 8];
   b. € 27,52 voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 5;
   c. € 36,79 voor de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 9, 10 en 10a;
   d. € 34,75 voor de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 10b, 11 en 13;
   e. € 29,06 voor de werkzaamheden, bedoeld [in artikel 15, aanhef, en onderdeel b, en in de artikelen] 21 en 22;
   f. € 20,54 voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 15, aanhef, en onderdeel c;
   g. € 28,66 voor de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 19 en 20.

3. Indien de werkzaamheden bedoeld in artikel 17, naar het oordeel van de aanwezige medewerker van de NVWA meer tijd in beslag nemen dan is aangemeld op grond van artikel 58, eerste lid, onderdelen c en d, is de aanbieder, naast de ingevolge het desbetreffende artikel verschuldigde retributies, een retributie verschuldigd, bestaande uit een bedrag van € 19,05.

Artikel 51

1. Indien de werkzaamheden, bedoeld [in artikel 3, tweede lid, of in de artikelen] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21, onderscheidenlijk 22, buiten openingstijd plaatsvinden, is de aanbieder, naast de ingevolge het desbetreffende artikel verschuldigde retributies, een retributie verschuldigd, bestaande uit een bedrag per kwartier dat de werkzaamheden buiten openingstijd plaatsvinden.

2. Het bedrag per kwartier, bedoeld in het eerste lid, bedraagt:
   a. € 8,26 voor de werkzaamheden, bedoeld [in artikel 3, tweede 2, en in artikel 8];
   b. € 8,26 voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 5;
   c. € 11,04 voor de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 9, 10 en 10a;
   d. € 10,43 voor de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 10b, 11 en 13;
   e. € 8,72 voor de werkzaamheden, bedoeld [in artikel 15, aanhef, en onderdeel b, en in de artikelen] 21 en 22;
   f. € 6,16 voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 15, aanhef, en onderdeel c;
   g. € 8,60 voor de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 19 en 20.

3. Indien de werkzaamheden bedoeld in artikel 17 buiten openingstijd plaatsvinden, is de aanbieder, naast de ingevolge het desbetreffende artikel verschuldigde retributies, een retributie verschuldigd, bestaande uit een bedrag van € 37,78 per kwartier dat de werkzaamheden buiten openingstijd plaatsvinden.

1. Indien het voor de goede uitvoering van de aanvullende officiële controle, bedoeld in artikel 47a, naar het oordeel van de NVWA noodzakelijk is deze buiten openingstijd te doen plaatsvinden, is de exploitant ten aanzien van de onderneming waarvan de aanvullende officiële controle wordt uitgevoerd een bedrag verschuldigd, naast het in artikel 47a, eerste, tweede, onderscheidenlijk derde lid, bedoelde bedrag, bestaande uit een bedrag van 30 % van het in artikel 47a, eerste, tweede, onderscheidenlijk derde lid, bedoelde bedrag per kwartier, per kwartier dat de controle plaatsvindt buiten openingstijd.

2. Indien het voor de goede uitvoering van de aanvullende officiële controle, bedoeld in artikel 48, naar het oordeel van de NVWA noodzakelijk is deze buiten openingstijd te doen plaatsvinden, is de exploitant ten aanzien van de onderneming waarvan de aanvullende officiële controle wordt uitgevoerd een bedrag verschuldigd, naast het in artikel 48 bedoelde bedrag, bestaande uit een bedrag van 30 % van het in artikel 48, eerste lid, bedoelde bedrag per aanvullende officiële controle.

Artikel 52

1. Indien de werkzaamheden, bedoeld [in artikel 3, tweede lid, of in de artikelen] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21, onderscheidenlijk 22, worden onderbroken of uitgesteld, onderscheidenlijk geheel of gedeeltelijk niet plaatsvinden, door omstandigheden buiten toedoen van de met de werkzaamheden belaste persoon of personen, is de aanbieder, een retributie verschuldigd, bestaande uit een bedrag per kwartier:
   a. per kwartier dat de onderbreking onderscheidenlijk het uitstel voor de met de werkzaamheden belaste persoon heeft geduurd, onderscheidenlijk
   b. per kwartier dat de werkzaamheden zouden hebben geduurd indien zij zouden zijn verricht door de persoon die met de desbetreffende werkzaamheden naar het oordeel van de [Minister], blijkens de melding, bedoeld in artikel 57, zou zijn belast.

2. Het bedrag per kwartier, bedoeld in het eerste lid, bedraagt:
   a. € 27,52 voor de werkzaamheden, bedoeld [in artikel 3, tweede lid, en in artikel 8];
   b. € 27,52 voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 5;
   c. € 36,79 voor de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 9, 10 en 10a;
   d. € 34,75 voor de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 10b, 11 en 13;
   e. € 29,06 voor de werkzaamheden, bedoeld [in artikel 15, aanhef en onderdeel b, en in de artikelen] 21 en 22;
   f. € 20,54 voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 15, aanhef, en onderdeel c;
   g. € 28,66 voor de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 19 en 20.

3. Indien de werkzaamheden bedoeld in artikel 17, worden onderbroken of uitgesteld, onderscheidenlijk geheel of gedeeltelijk niet plaatsvinden, door omstandigheden buiten toedoen van de met de werkzaamheden belaste persoon of personen, is de aanbieder, een retributie verschuldigd, bestaande uit een bedrag van € 19,05.

4. Indien de aanvraag tot afgifte van een certificaat, geleidebiljet, gewaarmerkt afschrift van een certificaat of geleidebiljet of verklaring als bedoeld in artikel 14 wordt ingetrokken, door omstandigheden buiten toedoen van de met de werkzaamheden belaste persoon of personen, is de aanbieder een retributie verschuldigd, bestaande uit een bedrag gelijk aan de retributie die ingevolge artikel 14 verschuldigd zou zijn indien daadwerkelijk tot afgifte zou zijn overgegaan.

5. De in het eerste, tweede en derde lid bedoelde retributies worden naast de ingevolge de desbetreffende artikelen verschuldigde retributies in rekening gebracht, voor zover er sprake is van een situatie waarin de desbetreffende werkzaamheden worden uitgesteld of waarin een aanvang met de desbetreffende werkzaamheden is gemaakt, maar deze vervolgens zijn onderbroken of gedeeltelijk niet plaatsvinden.

6. Dit artikel is niet van toepassing indien de melding, bedoeld in artikel 58, derde lid, tijdig is gedaan.

Artikel 53

1. De aanbieder is naast de ingevolge artikel 16 verschuldigde retributie een retributie verschuldigd voor zover door omstandigheden buiten toedoen van de met de werkzaamheden belaste persoon of personen, de in dat artikel bedoelde werkzaamheden worden onderbroken of uitgesteld, onderscheidenlijk geheel of gedeeltelijk niet plaatsvinden, bestaande uit een bedrag, dat gelijk is aan het in artikel 16 bedoelde van toepassing zijnde bedrag per kwartier,
   a. per kwartier dat de onderbreking onderscheidenlijk het uitstel voor de met de werkzaamheden belaste persoon heeft geduurd, onderscheidenlijk
   b. per kwartier dat de werkzaamheden zouden hebben geduurd indien zij zouden zijn verricht door de persoon die met de desbetreffende werkzaamheden zou zijn belast.

2. Naast de retributie bedoeld in artikel 16, is de aanbieder voor de in dat artikel bedoelde werkzaamheden een retributie verschuldigd van € 13,00, per kwartier dat door de officiële assistent, bedoeld in dat artikel, aan deze werkzaamheden is besteed nadat de duur waarvoor de werkzaamheden zijn aangevraagd overeenkomstig artikel 57, met meer dan een kwartier is overschreden.

3. Naast de retributie bedoeld in artikel 16, is de aanbieder voor de in dat artikel bedoelde werkzaamheden die plaatsvinden buiten openingstijden een retributie verschuldigd van:
   a. indien deze werkzaamheden plaatsvinden op werkdagen tussen 18.00 en 22.00 uur: € 1,50 per kwartier dat door de officiële assistent, bedoeld in artikel 16, aan deze werkzaamheden is besteed;

b. indien deze werkzaamheden plaatsvinden op werkdagen tussen 22.00 en 0.00 uur: € 3,01 per kwartier dat door de officiële assistent, bedoeld in artikel 16, aan deze werkzaamheden is besteed;
c. indien deze werkzaamheden plaatsvinden op werkdagen tussen 0.00 en 06.00 uur: € 3,01 per kwartier dat door de officiële assistent, bedoeld in artikel 16, aan deze werkzaamheden is besteed.

[...]

8. Voor de toepassing van het derde lid wordt onder openingstijd verstaan: periode van maandag tot en met vrijdag, met uitzondering van algemeen erkende feestdagen, van 06.00 uur tot 18.00 uur."

19 In hoofdstuk 11 van die regeling, met als opschrift „Retribuering starttarieven", wordt het volgende bepaald:

„Artikel 54

1. Indien op grond van deze regeling een starttarief verschuldigd is, wordt deze in rekening gebracht ten aanzien van werkzaamheden die door iedere aanwezige medewerker van de NVWA op één dag, in één aaneengesloten periode, reguliere pauzes daaronder begrepen, voor één aanbieder op één plaats worden verricht.

2. In afwijking van het eerste lid, wordt, indien op grond van artikel 16 een starttarief verschuldigd is, dit starttarief in rekening gebracht ten aanzien van werkzaamheden die op één dag, in één aaneengesloten periode, reguliere pauzes daaronder begrepen, voor één aanbieder op één plaats worden verricht."

20 De Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 20 februari 2014, nr. WJZ/14033284, houdende vaststelling van tarieven voor werkzaamheden van de NVWA (Regeling NVWA-tarieven), die op 1 maart 2014 in werking is getreden, heeft tot doel een nieuw vereenvoudigd tariefsysteem in te voeren voor de keurings- en controlewerkzaamheden van NVWA-ambtenaren, met name in het kader van de veterinaire en hygiënevoorschriften. Die regeling neemt in een soortgelijke vorm de in de punten 17 tot en met 19 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen van de Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden over.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-477/18

21 Gosschalk exploiteert een slachthuis dat varkensvlees verwerkt en in de handel brengt. Om te verzekeren dat verordening nr. 882/2004 en de Regeling NVWA-tarieven werden nageleefd, zijn bij deze slachterij officiële controles uitgevoerd.

22 Deze controles vinden onder meer plaats bij de ante-mortem- en de post-mortemkeuring. Zij worden verricht door officiële dierenartsen en officiële assistenten die werkzaam zijn bij de als bevoegde autoriteit aangewezen NVWA in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 en daarnaast door officiële assistenten die worden ingeleend van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (hierna: „KDS"), die volgens de Nederlandse regering een besloten vennootschap zonder winstoogmerk is.

23 Ter dekking van de kosten van deze keuringswerkzaamheden int de Minister vergoedingen bij slachthuizen krachtens artikel 27, lid 1 en lid 4, onder a), van en bijlage VI, punten 1 en 2, bij verordening nr. 882/2004 en op grond van de Regeling NVWA-tarieven.

24 In de praktijk dient het slachthuis bij de NVWA een aanvraag in ten behoeve van de te verrichten keuringswerkzaamheden en vermeldt het hierbij het aantal officiële dierenartsen en officiële assistenten dat moet worden ingezet. Ook vermeldt het slachthuis hoeveel tijd (in kwartieren) met deze werkzaamheden gemoeid zal zijn.

25 Nadat de keuringswerkzaamheden zijn verricht, brengt de Minister aan het slachthuis de hiervoor verschuldigde bedragen in rekening. Het slachthuis dient aldus voor iedere officiële dierenarts en officiële assistent die keuringswerkzaamheden heeft verricht een starttarief te betalen alsmede een tarief voor ieder kwartier dat aan deze werkzaamheden is besteed. Indien de keuringswerkzaamheden meer tijd in beslag hebben genomen dan is aangevraagd, dient het slachthuis voor elk extra kwartier een aanvullend tarief te betalen. Indien de keuringswerkzaamheden minder tijd in beslag hebben genomen dan is aangevraagd, dient het slachthuis niettemin te betalen voor de aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren.

26 In het hoofdgeding is aan de orde dat Gosschalk diverse facturen heeft ontvangen voor vergoedingen ter dekking van keuringswerkzaamheden die de NVWA en KDS tussen 2013 en 2016 bij haar hebben verricht. Aangezien zij de wijze waarop deze vergoedingen worden geheven in strijd achtte met het arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), heeft Gosschalk bij de Minister bezwaren ingediend. Nadat deze bezwaren waren afgewezen, heeft zij beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland).

27 Met name gelet op de moeilijkheden bij de uitlegging van verordening nr. 882/2004, in het bijzonder van bijlage VI, punten 1 en 2, bij die verordening en het meningsverschil in dat verband tussen de partijen in het hoofdgeding, is de verwijzende rechter van oordeel dat het in het belang van de goede rechtsbedeling is om de zaak voor een prejudiciële beslissing naar het Hof te verwijzen.

28 Hun meningsverschil heeft in de eerste plaats betrekking op de afbakening van het begrip „personeel dat betrokken is bij de officiële controles”. De verwijzende rechter merkt op, ten eerste, dat verordening nr. 882/2004 de betekenis van dit begrip in de punten 1 en 2 van bijlage VI niet preciseert en, ten tweede, dat, anders dan Gosschalk stelt, uit het arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016/185), niet kan worden afgeleid dat dit begrip uitsluitend ziet op de officiële dierenartsen en de officiële assistenten die de officiële controles daadwerkelijk verrichten. De verwijzende rechter heeft echter tevens twijfels over de door de Minister gehanteerde ruimere uitlegging volgens welke ook (salaris)kosten van administratief en ander personeel aan het slachthuis in rekening mogen worden gebracht.

29 De verwijzende rechter merkt op dat de vergoeding van administratieve kosten en (salaris)kosten van ondersteunend en administratief personeel is toegestaan zowel op grond van artikel 5, lid 1, van richtlijn 85/73/EEG van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee (PB 1985, L 32, blz. 14), als van artikel 81, onder a), van verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de verordeningen (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 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG

en 97/78/EG van de Raad en besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles) (PB 2017, L 95, blz. 1). Daarentegen zou uit het feit dat in bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 alleen de kosten van het personeel dat betrokken is bij de officiële controles worden vermeld, kunnen worden afgeleid dat de kosten van administratief en ondersteunend personeel niet kunnen worden teruggevorderd.

30 De uitdrukking „personeel dat betrokken is bij de officiële controles" lijkt evenwel voldoende beoordelingsmarge te laten om andere personen dan de officiële dierenarts en de officiële assistent te omvatten, aangezien ook zij een bijdrage leveren tot de uitvoering van officiële controles in de slachthuizen. Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat de Uniewetgever de regeling van verordening nr. 882/2004 strenger heeft willen maken dan de vorige regeling van richtlijn 85/73 noch dat hij de beweerdelijk strengere regeling van verordening nr. 882/2004 bij verordening 2017/625 heeft willen versoepelen.

31 Het meningsverschil tussen de partijen in het hoofdgeding heeft in de tweede plaats betrekking op de wijze waarop moet worden omgegaan met de ten behoeve van officiële controles aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren. Terwijl Gosschalk zich op het standpunt stelt dat zij niet in rekening mogen worden gebracht, werpt de Minister tegen dat het slachthuis verantwoordelijk is voor een correcte opgave van het aantal voor de keuringswerkzaamheden benodigde kwartieren en dat voor de medewerkers van de NVWA een strakke planning van hun keuringswerkzaamheden wordt gehanteerd.

32 In de derde plaats verschillen de partijen in het hoofdgeding van mening over de uitlegging van de tarieven voor ingeleende dierenartsen. Gosschalk voert aan dat de handelwijze waarbij de NVWA soms officiële dierenartsen van uitzendbureaus aanwerft om keuringswerkzaamheden te verrichten en hun een vergoeding toekent die aanmerkelijk lager ligt dan hetgeen aan de slachthuizen in rekening wordt gebracht, de Minister een winst van bijna 8 500 000 EUR heeft opgeleverd. Daarnaast worden alleen de kwartieren uitbetaald waarin door de van KDS of uitzendbureaus ingeleende officiële assistenten daadwerkelijk is gewerkt, terwijl de aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren wel aan het slachthuis in rekening worden gebracht. Volgens de Minister wordt met die handelwijze beoogd gelijke tarieven ten aanzien van alle partijen te hanteren, waarbij het overschot ten goede komt aan algemene kosten van overhead van de NVWA.

33 De verwijzende rechter is niet zeker of die handelwijze verenigbaar is met het Unierecht, aangezien in casu helemaal geen personeel in dienst van de NVWA hoeft te worden betaald.

34 In de vierde plaats klaagt Gosschalk dat de voor de ingeleende dierenartsen toepasselijke tarieven KDS in staat stellen een weerstandsvermogen op te bouwen, ter dekking van mogelijke kosten bij calamiteiten. Het weerstandsvermogen houdt derhalve geen rechtstreeks verband met de concreet verrichte keuringswerkzaamheden, zodat de kosten hiervoor niet kunnen worden aangemerkt als kosten voor het personeel dat feitelijk betrokken is bij de uitvoering van de keuringswerkzaamheden. Volgens de Minister is het de bedoeling dat in geval van onvoorziene omstandigheden, zoals een epizoötie waarbij het slachten van dieren langdurig moet worden stilgelegd, de personeels- en opleidingskosten gedekt kunnen blijven zonder dat personeel hoeft te worden ontslagen, ook al ontvangt KDS geen inkomsten meer. Met dat weerstandsvermogen kan er dus voor worden gezorgd dat direct na afloop van een dergelijke crisis weer keuringen kunnen worden verricht. Dat betekent dat het weerstandsvermogen betrekking heeft op bedragen die nodig zijn om werkelijk gemaakte kosten te dekken. Het bedrag van dat noodzakelijk geachte weerstandsvermogen komt overeen met de helft van de gemiddelde omzet die KDS in de twee jaar vóór de opbouw van het weerstandsvermogen heeft behaald, vermeerderd met een bedrag van 500 000 EUR.

35 Hoewel de verwijzende rechter in een beslissing van 14 oktober 2010 heeft geoordeeld dat dit weerstandvermogen in overeenstemming is met artikel 27 van verordening nr. 882/2004, twijfelt hij thans aan de juistheid van zijn beoordeling. Hij vraagt zich af, aan de hand van welke criteria de

maximale omvang ervan dient te worden bepaald en welke betekenis dient te worden gehecht aan de omstandigheid dat dit weerstandsvermogen wordt opgebouwd bij een besloten vennootschap, in casu KDS, waarvan de NVWA officiële assistenten inleent, terwijl het wegvallen van inkomsten als zodanig kan worden geacht tot het normale bedrijfsrisico te behoren. Bovendien is het volgens die rechter niet duidelijk aan wie in geval van een bedrijfsbeëindiging of faillissement van KDS het reeds opgebouwde weerstandsvermogen ten goede komt.

36 Daarop heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dienen de zinsneden ‚het personeel dat betrokken is bij de officiële controles' in punt 1 van bijlage VI bij verordening [nr. 882/2004] en ‚het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles' in punt 2 van [die bijlage] aldus te worden uitgelegd, dat de (salaris)kosten die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles, uitsluitend (salaris)kosten mogen zijn van officiële dierenartsen en officiële assistenten die de officiële keuringen verrichten, of kunnen daaronder ook (salaris)kosten van ander personeel in dienst van de [NVWA] of [KDS] worden geschaard?

2) Als het antwoord op vraag 1 luidt dat onder de zinsneden ‚het personeel dat betrokken is bij de officiële controles' in punt 1 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 en ‚het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles' in punt 2 van [die bijlage] ook (salaris)kosten van ander personeel in dienst van de NVWA of KDS kunnen worden geschaard, onder welke omstandigheden en binnen welke grenzen is dan nog sprake van een zodanige relatie tussen de gemaakte kosten voor dit andere personeel en de officiële controles dat de vergoeding van die (salaris)kosten kan worden gebaseerd op artikel 27, vierde lid, en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004?

3) a) Dient het bepaalde in artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2 van verordening nr. 882/2004 aldus te worden uitgelegd, dat artikel 27, vierde lid, [aanhef en onder a)], en bijlage VI, punten 1 en 2 voornoemd eraan in de weg staan dat bij slachthuizen vergoedingen voor officiële controles in rekening worden gebracht voor door die slachthuizen bij de bevoegde autoriteit aangevraagde maar niet feitelijk gewerkte kwartieren ten behoeve van officiële controles?

b) Geldt het antwoord op [vraag 3, onder a),] ook in geval van door de bevoegde autoriteit ingeleende officiële dierenartsen die geen salaris ontvangen voor kwartieren die het slachthuis wel bij de bevoegde autoriteit heeft aangevraagd maar waarin feitelijk geen werkzaamheden ten behoeve van officiële controles worden verricht, terwijl het over het aangevraagde maar niet-gewerkte aantal kwartieren aan het slachthuis in rekening gebrachte bedrag ten goede komt aan algemene kosten van overhead van de bevoegde autoriteit?

4) Dient het bepaalde in artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2 van verordening nr. 882/2004 aldus te worden uitgelegd, dat genoemd artikel 27, vierde lid, [aanhef en onder a),] eraan in de weg staat dat bij slachthuizen een gemiddeld tarief in rekening wordt gebracht voor de werkzaamheden ten behoeve van officiële controles door dierenartsen in dienst van de NVWA en door (lager gesalarieerde) ingeleende dierenartsen, zodat aan slachthuizen een hoger tarief in rekening wordt gebracht dan aan de ingeleende dierenartsen wordt uitbetaald?

5) Dient het bepaalde in artikel 26 en in artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2 van verordening nr. 882/2004 aldus te worden uitgelegd dat bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles kosten in aanmerking kunnen worden genomen voor de opbouw van een weerstandsvermogen ten behoeve van een besloten vennootschap (KDS) waarvan door de bevoegde autoriteit officiële assistenten worden ingeleend, welk weerstandsvermogen bij

een crisis kan worden aangewend voor de betaling van salaris en opleidingskosten voor personeel dat de officiële controles feitelijk uitvoert alsmede voor personeel dat de uitvoering van officiële controles mogelijk maakt?

6) Indien het antwoord op de [voorgaande] vraag bevestigend luidt: tot welk bedrag mag een dergelijk weerstandsvermogen worden opgebouwd en hoe lang mag de periode zijn die door dat weerstandsvermogen wordt afgedekt?"

Zaak C-478/18

37 Tussen oktober 2016 en februari 2017 hebben Compaxo e.a. van de Minister vier facturen ter dekking van de in elk van hun slachthuizen uitgevoerde keuringswerkzaamheden ontvangen, waarvan het bedrag varieert tussen 15 422,35 en 49 628,22 EUR.

38 Nadat Compaxo e.a. tevergeefs tegen die facturen bezwaar hadden gemaakt, hebben zij beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de verwijzende rechter in de onderhavige zaak.

39 Aangezien Compaxo e.a. van mening waren dat uit het arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), volgt dat uitsluitend de (salaris)kosten van degenen die de controles feitelijk uitvoeren in aanmerking mogen worden genomen, voeren zij voor de verwijzende rechter aan dat een hele reeks kosten, zoals met name de posten huisvestingskosten, algemene materiële kosten, afschrijvingskosten, bureaukosten, specifieke kosten (dienstkleding), reiskosten woon-werkverkeer of kosten van ingeleend personeel niet als kosten in de zin van bijlage VI, punten 1 en 2, bij verordening nr. 882/2004 kunnen worden beschouwd. Bovendien blijkt uit die facturen niet duidelijk wat onder de post „keuringswerkzaamheden" dient te worden begrepen. De Minister verklaart in dat verband dat bij de berekening van het bij deze post in rekening gebrachte kwartiertarief kosten zijn meegenomen voor technische administratie en planning van de keuringswerkzaamheden, die zijn aan te merken als „salarissen en overige kosten van personeel dat is betrokken bij de uitvoering van controles", omdat de keuringswerkzaamheden niet kunnen plaatsvinden zonder een zekere ondersteuning, zoals de opstelling van de genoemde planning.

40 Daarop heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over drie vragen die identiek zijn aan de eerste, de tweede en de derde vraag, onder a), die door diezelfde rechter aan het Hof zijn voorgelegd in zaak C-477/18.

Verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling

41 Nadat de advocaat-generaal zijn conclusie had genomen, heeft Gosschalk bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 10 oktober 2019, verzocht om heropening van de mondelinge behandeling overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

42 Tot staving van haar verzoek voert Gosschalk in essentie aan dat de advocaat-generaal de totstandkomingsgeschiedenis van verordening nr. 882/2004 heeft onderzocht, maar dat dit aspect tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof niet aan bod is gekomen. Zij is dan ook van mening dat zij haar opmerkingen dienaangaande moet kunnen maken, temeer daar de advocaat-generaal zich in het kader van dat onderzoek heeft gebaseerd op onvolledige informatie, aangezien hij geen melding heeft gemaakt van, noch rekening heeft gehouden met, een amendement van het Europees Parlement in diens verslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake officiële controles van diervoeders en levensmiddelen [2003/0030(COD)], dat haars inziens tot een strikte uitlegging van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 moest leiden.

43 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de advocaat-generaal op grond van artikel 252, tweede alinea, VWEU tot taak heeft, in het openbaar en in volkomen onpartijdigheid en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies te nemen aangaande zaken waarin zulks overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is. Het Hof is noch door de conclusie van de advocaat-generaal, noch door de motivering op grond waarvan hij tot die conclusie komt, gebonden (arrest van 22 november 2018, MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-295/17, EU:C:2018:942, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Tevens dient eraan te worden herinnerd dat het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering niet voorzien in de mogelijkheid voor de belanghebbende partijen om te antwoorden op de conclusie van de advocaat-generaal. Bijgevolg kan het feit dat een belanghebbende partij het oneens is met de conclusie van de advocaat-generaal, als zodanig geen grond voor de heropening van de mondelinge behandeling opleveren, ongeacht welke kwesties hij in zijn conclusie heeft onderzocht (zie in die zin arrest van 22 november 2018, MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-295/17, EU:C:2018:942, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 In haar verzoek tot heropening van de mondelinge behandeling komt Gosschalk op tegen het onderzoek dat de advocaat-generaal in zijn conclusie heeft verricht over de totstandkomingsgeschiedenis van verordening nr. 882/2004 en dat tijdens de mondelinge behandeling niet zou zijn besproken en bovendien op onvolledige informatie zou zijn gebaseerd.

46 Volgens artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Hof in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit aanbrengt dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de partijen of de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen.

47 In casu is dit echter niet het geval. De belanghebbenden die aan de onderhavige procedure hebben deelgenomen, en in het bijzonder Gosschalk, hebben immers zowel tijdens de schriftelijke als tijdens de mondelinge behandeling de gegevens rechtens kunnen uiteenzetten die zij van belang achtten om het Hof in staat te stellen te antwoorden op de vragen van de verwijzende rechter, met name de gegevens voor de uitlegging van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004.

48 Het Hof is derhalve van oordeel dat het over alle nodige gegevens beschikt om te kunnen beslissen over de verzoeken om een prejudiciële beslissing en dat geen van de door Gosschalk ter ondersteuning van haar verzoek aangevoerde gegevens de heropening van de mondelinge behandeling overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering rechtvaardigt.

49 In die omstandigheden ziet het Hof, de advocaat-generaal gehoord, geen aanleiding om de heropening van de mondelinge behandeling te gelasten.

Eerste en tweede vraag in de zaken C-477/18 en C-478/18

50 Met zijn eerste en tweede vraag in de zaken C-477/18 en C-478/18, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 27, lid 1 en lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met bijlage VI, punten 1 en 2, bij die verordening, aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel kunnen beschouwen als kosten van de officiële controles in de zin van deze bepalingen en als kosten die niet hoger zijn dan de kosten die door de bevoegde autoriteiten in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening worden gedragen.

51 Vooraf zij er, ten eerste, aan herinnerd dat de verwijzende rechter weliswaar specifiek verwijst naar bepaalde met die controles verband houdende kosten, zoals die welke in punt 39 van het onderhavige arrest worden genoemd, maar dat blijkens vaste rechtspraak de in artikel 267 VWEU neergelegde procedure een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties is waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die deze voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben. Het Hof heeft immers tot taak de verwijzende rechter duidelijkheid te verschaffen over de strekking van de Unierechtelijke voorschriften, opdat die rechter deze voorschriften op de juiste wijze kan toepassen op de aan hem voorgelegde feiten, en niet om zelf deze voorschriften toe te passen (zie in die zin arresten van 21 juni 2007, Omni Metal Service, C-259/05, EU:C:2007:363, punt 15, en 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punt 16).

52 Ten tweede zij erop gewezen, in navolging van de advocaat-generaal in punt 40 van zijn conclusie, dat verordening nr. 882/2004 slechts voorziet in een beperkte harmonisatie van de regels voor officiële controles. Hieruit volgt dat de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken om, via de „bevoegde autoriteit" in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening, de officiële controles op de naleving van voorschriften te organiseren die, zoals bepaald in artikel 1, lid 1, van die verordening, gericht zijn op het voorkomen, wegnemen of tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen van rechtstreekse of door het milieu veroorzaakte risico's voor mens en dier en daarnaast op het zorgen voor eerlijke praktijken in de handel in levensmiddelen en diervoeders en het beschermen van de belangen van de consument, onder meer door de etikettering van diervoeders en levensmiddelen en andere vormen van consumentenvoorlichting.

53 In die context, en voor zover de doeltreffendheid van de officiële controles is gewaarborgd, kan de keuze van de Nederlandse bevoegde autoriteit om gebruik te maken van een besloten vennootschap zonder winstoogmerk, in casu KDS, die aan haar keuringsassistenten ter beschikking stelt die fungeren als officiële assistenten, niet worden aangevochten aangezien een dergelijke keuze niet van dien aard is dat zij tot verstoringen van de concurrentie tussen particuliere marktdeelnemers leidt.

54 In herinnering gebracht zij evenwel, zoals het Hof in zijn arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punt 34), heeft opgemerkt, dat de uitdrukkingen die in de bijlage bij verordening nr. 882/2004 worden gebezigd om de categorie van personen te omschrijven waarvoor de kosten door vergoedingen kunnen worden gedekt, verschillen naargelang van de betreffende taalversie van die verordening. Zo zien de Duitse en de Franse taalversie van die verordening („*des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals*" respectievelijk „*personnel chargé des contrôles officiels*") op het personeel dat controles uitvoert, terwijl in de Engelse taalversie („*staff involved in the official controls*") en in de Italiaanse taalversie („*personale partecipante ai controlli ufficiali*") uitdrukkingen worden gebezigd die mogelijkerwijs op een ruimere kring van personen betrekking hebben. Wat de Deense taalversie van die verordening betreft, wordt in punt 1 van bijlage VI aangegeven dat de salarissen van het personeel dat de officiële controles uitvoert („*lønninger til personale, der udfører offentlig kontrol*") kunnen worden gefinancierd door vergoedingen, terwijl in punt 2 van die bijlage wordt bepaald dat door deze vergoedingen de personeelskosten in verband met de officiële controles („*personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol*") kunnen worden gefinancierd, welke bewoordingen een ruimere betekenis hebben.

55 In de Nederlandse taalversie van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 wordt een onderscheid gemaakt tussen „het personeel dat betrokken is bij de officiële controles", wat de in punt 1 van die bijlage gehanteerde formulering is, en „het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles", wat de in punt 2 van die bijlage gehanteerde formulering is.

56 Zoals uit vaste rechtspraak van het Hof volgt, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling, wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van Unierecht verschillen bestaan, worden gelet op de context, de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt. De totstandkomingsgeschiedenis van een bepaling van het Unierecht kan eveneens relevant

zijn voor de uitlegging ervan (zie in die zin arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 50, en 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punt 36).

57 Meteen dient te worden opgemerkt dat het vereiste van doeltreffende officiële controles, dat herhaaldelijk wordt genoemd in verordening nr. 882/2004, voor de Uniewetgever centraal staat. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder a), van die verordening moeten de bevoegde autoriteiten er dus voor zorgen dat de doeltreffendheid en relevantie van de officiële controles van levende dieren, diervoeders en levensmiddelen in alle stadia van de productie, de verwerking en de distributie en van het gebruik van diervoeders gegarandeerd is. Artikel 8, lid 3, onder a), van die verordening bepaalt verder dat de bevoegde autoriteiten beschikken over procedures om de doeltreffendheid te toetsen van de officiële controles die zij uitvoeren. Overweging 11 van verordening nr. 882/2004 vermeldt bovendien dat de voor officiële controles bevoegde autoriteiten moeten voldoen aan een aantal operationele criteria die hun doeltreffendheid en onpartijdigheid moeten garanderen. Die autoriteiten dienen over voldoende goed opgeleide en ervaren medewerkers te beschikken, alsmede over de nodige faciliteiten en uitrusting om hun taken naar behoren te kunnen vervullen. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 854/2004 bepaalt voorts dat de exploitanten uit de voedingssector de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 alle nodige assistentie verlenen teneinde een doeltreffende uitvoering van de officiële controles te waarborgen.

58 Dienaangaande zorgen de lidstaten er overeenkomstig artikel 26 van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met overweging 32 van die verordening, voor dat voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld, met name om te voorzien in het nodige personeel voor officiële controles.

59 Daartoe is in artikel 27, lid 1 en lid 4, onder a), van die verordening bepaald dat de lidstaten vergoedingen of heffingen kunnen innen ter dekking van de kosten van officiële controles, op voorwaarde dat de ten behoeve van officiële controles geïnde vergoedingen niet hoger zijn dan de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten gedragen kosten in verband met de in bijlage VI bij die verordening vermelde zaken.

60 Het is ongetwijfeld zo dat de doeltreffendheid van de officiële controles in de eerste plaats afhangt van de kwaliteit van de door de officiële dierenartsen en officiële assistenten verrichte keuringswerkzaamheden, maar ook administratief en ondersteunend personeel draagt daartoe bij.

61 Zoals de advocaat-generaal in punt 49 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is administratief en ondersteunend personeel immers bedoeld om de logistieke organisatie van de keuringswerkzaamheden uit handen te nemen van de officiële dierenartsen en officiële assistenten en bij te dragen tot de monitoring van deze controles, welke monitoring is omschreven in artikel 2, punt 8, van verordening nr. 882/2004.

62 De monitoring draagt dus ten volle bij tot de doeltreffendheid van de officiële controles, met name door te helpen vaststellen welke slachthuizen een risico vormen en bijgevolg de frequentie van de officiële controles te bepalen, die overeenkomstig artikel 3, lid 1, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met overweging 13 van die verordening, regelmatig moet zijn en in verhouding moet staan tot het risico.

63 Administratief en ondersteunend personeel stelt zodoende de officiële dierenartsen in staat zich te concentreren op hun keuringstaken in strikte zin.

64 Zoals de advocaat-generaal in punt 51 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, heeft de Uniewetgever, door te preciseren dat het financieringsstelsel door de lidstaten moet worden gecreëerd om de „organisatie” en niet alleen de „uitvoering” van de officiële controles te verzekeren, evenwel

willen aangeven dat die financiering tot doel heeft de lidstaten in staat te stellen een integraal systeem van officiële controles in te voeren dat méér omvat dan louter de concrete uitvoering van de controletaak.

65 Onder deze voorwaarden kan die financiering eveneens op de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel betrekking hebben.

66 Niettemin mag bij de berekening van de vergoedingen slechts rekening worden gehouden met de arbeidstijd van administratief en ondersteunend personeel dat nodig is voor activiteiten die onlosmakelijk verbonden zijn met de uitvoering van officiële controles, omdat die vergoedingen anders de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten gedragen kosten in verband met de in bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 vermelde zaken zouden overschrijden en artikel 27, lid 4, onder a), van die verordening en het evenredigheidsbeginsel zouden schenden.

67 Hieruit volgt dat artikel 27, lid 1 en lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met bijlage VI, punten 1 en 2, bij die verordening, aldus dient te worden uitgelegd dat de lidstaten de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel kunnen beschouwen als kosten van officiële controles en als kosten die niet hoger zijn dan de door de bevoegde autoriteiten gedragen kosten, naar evenredigheid van de tijd die dat personeel objectief gezien nodig heeft voor activiteiten die onlosmakelijk verbonden zijn met de uitvoering van officiële controles.

68 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat het begrip „daarmee verband houdende kosten" in punt 2 van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 strikt moet worden uitgelegd, omdat de lijst in die bijlage anders elke nuttige werking zou worden ontnomen. Uit de bewoordingen van artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004 blijkt immers dat de elementen die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van het bedrag van de vergoedingen voor officiële controles die in slachthuizen worden uitgevoerd, uitputtend worden vermeld in die bijlage (arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016/185, punt 33).

69 Voor de uitlegging in punt 67 van het onderhavige arrest is steun te vinden in de historische context van de Unieregeling inzake officiële controles. Zoals de verwijzende rechter opmerkt en in punt 30 van het onderhavige arrest is benadrukt, kan immers noch uit de bewoordingen noch uit de voorbereidende werkzaamheden van verordening 2017/625 worden afgeleid dat de Uniewetgever op de een of andere manier de bedoeling had te breken met de in het kader van verordening nr. 882/2004 geldende regeling. Ook uit de bewoordingen of de voorbereidende werkzaamheden van verordening nr. 882/2004 blijkt niet dat die wetgever heeft willen afwijken van de uitlegging van voor vergoeding in aanmerking komende kosten bedoeld in richtlijn 85/73.

70 In het licht van het voorgaande dient op de eerste en de tweede vraag in de zaken C-477/18 en C-478/18 te worden geantwoord dat artikel 27, lid 1 en lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met bijlage VI, punten 1 en 2, bij die verordening, aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel kunnen beschouwen als kosten van officiële controles in de zin van die bepalingen en als kosten die niet hoger zijn dan de kosten die door de bevoegde autoriteiten in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening worden gedragen, naar evenredigheid van de tijd die dat personeel objectief gezien nodig heeft voor activiteiten die onlosmakelijk verbonden zijn met de uitvoering van officiële controles.

Derde vraag, onder a), in zaak C-477/18 en derde vraag in zaak C-478/18

71 Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met bijlage VI bij die verordening, aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat aan slachthuizen vergoedingen in rekening worden gebracht

voor kwartieren van officiële controles die deze slachthuizen bij de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 hebben aangevraagd, maar waarin niet daadwerkelijk is gewerkt.

72 Vooraf dient te worden opgemerkt dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat indien een officiële controle eerder dan gepland wordt afgerond, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Nederlandse wettelijke regeling bepaalt dat de officiële dierenartsen en officiële assistenten van de NVWA worden betaald voor de kwartieren die het slachthuis heeft aangevraagd maar waarin niet is gewerkt.

73 Uit artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004 volgt evenwel dat vergoedingen die ten behoeve van officiële controles worden geïnd, niet hoger mogen zijn dan de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten gedragen kosten in verband met de in bijlage VI bij die verordening vermelde zaken.

74 Die bepaling, die het evenredigheidsbeginsel belichaamt, bevestigt de regel van artikel 27, lid 1, van die verordening dat de lidstaten alleen vergoedingen of heffingen mogen innen om de kosten van officiële controles te dekken.

75 Zoals de Europese Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd, lijken de vergoedingen voor de arbeidstijd die door het gecontroleerde slachthuis is aangevraagd, maar waarin uiteindelijk niet is gewerkt, op het eerste gezicht inderdaad hoger te zijn dan de kosten die door de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 worden gedragen.

76 Zoals in punt 57 van het onderhavige arrest is benadrukt, stond voor de Uniewetgever bij het opstellen van verordening nr. 882/2004 het vereiste van doeltreffende officiële controles evenwel centraal.

77 Die verordening staat er dan ook niet aan in de weg dat vergoedingen worden geïnd voor de door een slachthuis aangevraagde maar niet-gewerkte controletijd, wanneer het niet innen van die vergoedingen de doeltreffendheid van het systeem van officiële controles in het gedrang kan brengen.

78 In een systeem waarin bepaalde keuringswerkzaamheden worden verricht op verzoek van de slachthuizen zelf, kan het vereiste van doeltreffende officiële controles tot gevolg hebben dat van de slachthuizen vergoedingen worden geheven voor niet-gewerkte controletijd, wanneer de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 de officiële dierenartsen en assistenten niet heeft kunnen inzetten voor de officiële controle van een ander slachthuis.

79 Zoals blijkt uit punt 62 van het onderhavige arrest, draagt de monitoring, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 8, van die verordening, immers bij tot de doeltreffendheid van de officiële controles doordat de controles daarmee op coherente wijze kunnen worden gepland en bijgevolg kan worden verzekerd dat zij met een regelmatige frequentie en naar evenredigheid van het risico worden uitgevoerd overeenkomstig artikel 3, lid 1, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met overweging 13 van die verordening.

80 Bovendien kan de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 er dankzij die controleplanning voor zorgen dat zij over het nodige personeel beschikt om de officiële controles uit te voeren, zoals is voorgeschreven in artikel 26 van verordening nr. 882/2004.

81 Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en onverminderd de naleving van het vereiste van doeltreffende officiële controles, moeten de slachthuizen echter de mogelijkheid krijgen die bevoegde autoriteit lang genoeg van tevoren in kennis te stellen van hun wens de duur van een dergelijke controle in te korten ten opzichte van de oorspronkelijk geplande duur ervan.

82 Daartoe moet die bevoegde autoriteit een redelijke termijn toestaan en meedelen aan de slachthuizen, waarbinnen deze kunnen gebruikmaken van de hun geboden mogelijkheid om een officiële controle in te korten en na het verstrijken waarvan de oorspronkelijk geplande controletijd, ongeacht of het al dan niet volledig gewerkte tijd betreft, definitief in rekening wordt gebracht.

83 In die omstandigheden dient op de derde vraag, onder a), in zaak C-477/18 en de derde vraag in zaak C-478/18 te worden geantwoord dat artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met bijlage VI bij die verordening, aldus moet worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat aan slachthuizen vergoedingen in rekening worden gebracht voor kwartieren van officiële controles die deze slachthuizen bij de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 hebben aangevraagd, maar waarin niet daadwerkelijk is gewerkt, wanneer het aan die controle onderworpen slachthuis die autoriteit niet lang genoeg van tevoren in kennis heeft gesteld van zijn wens om de duur van de controle in te korten ten opzichte van de oorspronkelijk geplande duur.

Derde vraag, onder b), in zaak C-477/18

84 Met de derde vraag, onder b), in zaak C-477/18 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het antwoord op de derde vraag, onder a), in diezelfde zaak eveneens toepassing vindt wanneer, ten eerste, de officiële controles zijn uitgevoerd door ingeleende officiële dierenartsen die niet worden betaald voor de door de slachthuizen aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren en, ten tweede, het deel van de vergoeding dat overeenkomt met die aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren ten goede komt aan de algemene kosten van overhead van de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004.

85 Zoals opgemerkt in punt 59 van het onderhavige arrest volgt uit artikel 27, lid 1 en lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004 dat de vergoedingen slechts mogen worden geïnd ter financiering van kosten die daadwerkelijk zijn gemaakt bij de officiële controles en zijn gedragen door de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004.

86 Hieruit volgt dat, voor zover de ingeleende officiële dierenartsen voor de aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren niet worden betaald, die bevoegde autoriteit artikel 27, lid 1 en lid 4, onder a), van die verordening zou schenden indien zij uit hoofde van de in die bepaling vastgestelde vergoeding bedragen int die overeenkomen met de betaling die deze dierenartsen zouden hebben ontvangen indien in de aangevraagde kwartieren zou zijn gewerkt, daar die bedragen niet overeenkomen met kosten van officiële controles die daadwerkelijk door die bevoegde autoriteit zijn gedragen.

87 Derhalve kan de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 voor elk kwartier dat wordt aangevraagd maar waarin niet is gewerkt, aan het gecontroleerde slachthuis ten hoogste een bedrag in rekening brengen dat overeenkomt met het bedrag van de vergoeding, verminderd met de salariskosten van de ingeleende officiële dierenartsen, indien wordt aangetoond dat het aldus verkregen saldo daadwerkelijk overeenkomt met algemene kosten van overhead die in een of meer kostencategorieën als vermeld in bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 vallen.

88 In het licht van de voorgaande overwegingen dient op de derde vraag, onder b), in zaak C-477/18 te worden geantwoord dat het antwoord op de derde vraag, onder a), in diezelfde zaak toepassing kan vinden wanneer, ten eerste, de officiële controles zijn uitgevoerd door ingeleende officiële dierenartsen die niet worden betaald voor de door de slachthuizen aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren en, ten tweede, het deel van de vergoeding dat overeenkomt met die aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren ten goede komt aan algemene kosten van overhead van de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004, indien wordt aangetoond dat het deel van de

vergoeding dat betrekking heeft op die kwartieren niet de salariskosten van niet-betaalde ingeleende officiële dierenartsen omvat en daadwerkelijk overeenkomt met algemene kosten van overhead die in een of meer kostencategorieën als vermeld in bijlage VI bij die verordening vallen.

Vierde vraag in zaak C-477/18

89 Met zijn vierde vraag in zaak C-477/18 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 27, lid 4, onder a) en b), van verordening nr. 882/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de toepassing van een gemiddeld tarief voor slachthuizen, niet alleen wanneer de officiële controles worden uitgevoerd door dierenartsen in dienst van de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening, maar eveneens wanneer die controles worden uitgevoerd door ingeleende dierenartsen, die lager gesalarieerd zijn.

90 Blijkens artikel 27, lid 4, onder b), van verordening nr. 882/2004 kunnen de vergoedingen die ten behoeve van officiële controles worden geïnd, op vaste bedragen worden vastgesteld op basis van de door de bevoegde autoriteiten gedurende een bepaalde periode gedragen kosten.

91 De aldus aan de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 geboden mogelijkheid om te kiezen voor vergoedingen die op vaste bedragen worden vastgesteld, veronderstelt dat het bedrag van de vergoeding die van een slachthuis wordt verlangd, al naargelang van het geval, lager of hoger kan zijn dan de kosten die deze autoriteit daadwerkelijk heeft gedragen bij een afzonderlijke officiële controle.

92 Zoals de Deense regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft opgemerkt, draagt het hanteren van een gemiddeld tarief ertoe bij dat slachthuizen gelijk worden behandeld en er geen sprake is van discriminatie tussen hen, omdat wordt voorkomen dat de kosten van een officiële controle variëren naargelang van met name de rang en de anciënniteit van de officiële dierenarts, of naargelang deze dierenarts in dienst is van die bevoegde autoriteit zelf dan wel werkzaam is als ingeleend dierenarts.

93 Dat neemt niet weg dat de vergoedingen die ten behoeve van officiële controles worden geïnd, gelet op artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004, in de regel niet hoger mogen zijn dan de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten gedragen kosten in verband met de in bijlage VI bij die verordening vermelde zaken. Dientengevolge dient de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004, indien zij vaststelt dat zij over een bepaalde periode winst heeft gemaakt, het bedrag van de vergoedingen voor de volgende periode te verlagen daar zij anders artikel 27, lid 4, onder a) en b), van verordening nr. 882/2004 schendt.

94 In die omstandigheden dient op de vierde vraag in zaak C-477/18 te worden geantwoord dat artikel 27, lid 4, onder a) en b), van verordening nr. 882/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat voor slachthuizen een gemiddeld tarief wordt gehanteerd, niet alleen wanneer de officiële controles worden uitgevoerd door dierenartsen in dienst van de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening, maar eveneens wanneer zij worden uitgevoerd door ingeleende dierenartsen, die lager gesalarieerd zijn, mits de ten behoeve van de officiële controles geïnde vergoedingen over het geheel genomen niet hoger zijn dan de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten gedragen kosten in verband met de in bijlage VI bij die verordening vermelde zaken.

Vijfde vraag in zaak C-477/18

95 Met zijn vijfde vraag in zaak C-477/18 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles kosten in aanmerking

worden genomen voor de opbouw van een weerstandsvermogen ten behoeve van een particuliere onderneming waarvan de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening officiële assistenten inleent, wanneer dat weerstandsvermogen bedoeld is om bij een gezondheidscrisis te worden aangewend voor de betaling van salaris- en opleidingskosten voor personeel dat de officiële controles feitelijk uitvoert alsmede voor personeel dat de uitvoering van officiële controles mogelijk maakt.

96 Volgens de verwijzende rechter heeft KDS een weerstandsvermogen opgebouwd voor een bedrag dat overeenkomt met de helft van haar gemiddelde omzet over de twee jaar voorafgaand aan de opbouw van het weerstandsvermogen, vermeerderd met een bedrag van 500 000 EUR, en kan dat weerstandsvermogen worden aangewend voor de betaling van salarissen ingeval er naar aanleiding van een crisis ten gevolge van met name een epizoötie plotseling geen werk meer zou zijn. Wanneer een dergelijke crisis uitbreekt, zullen de dieren dienen te worden geruimd en zullen de slachthuizen niet slachten voor menselijke consumptie. Indien de dierenartsen in dat geval worden ingezet voor het ruimen van de dieren, zullen de keuringsassistenten bijgevolg geen werk meer hebben en geen inkomsten meer opleveren. Zodra de crisis is overwonnen, zullen de keuringsassistenten evenwel opnieuw in de slachthuizen inzetbaar zijn, zonder dat de slachthuizen hoeven te wachten totdat er voldoende opgeleide keuringsassistenten beschikbaar zijn.

97 De opbouw van een dergelijk weerstandsvermogen heeft tot doel de betrokken onderneming te wapenen tegen een eventuele crisis.

98 Uit de bewoordingen van artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004 volgt evenwel dat de ten behoeve van officiële controles geïnde vergoedingen uitsluitend de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten daadwerkelijk gedragen kosten in verband met de in bijlage VI vermelde zaken mogen vergoeden. Bovendien wordt in artikel 27, lid 10, van die verordening bepaald dat de lidstaten in het kader van de uitvoering van die verordening geen andere vergoedingen innen dan die welke in dat artikel worden bedoeld.

99 Gelet op het voorgaande mogen de vergoedingen voor officiële controles uitsluitend worden geïnd ter dekking van de kosten die de lidstaten daadwerkelijk moeten maken voor de uitvoering van controles in levensmiddelenbedrijven (arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punt 39). Zoals is opgemerkt in punt 68 van het onderhavige arrest, worden de elementen die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van het bedrag van de vergoedingen voor officiële controles die in slachthuizen worden uitgevoerd, uitputtend vermeld in bijlage VI bij verordening nr. 882/2004.

100 In die omstandigheden mag een weerstandsvermogen zoals aan de orde in het hoofdgeding, niet worden gefinancierd met vergoedingen die op grond van artikel 27 van verordening nr. 882/2004 worden geïnd.

101 Op de vijfde vraag in zaak C-477/18 dient derhalve te worden geantwoord dat artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles kosten in aanmerking worden genomen voor de opbouw van een weerstandsvermogen ten behoeve van een particuliere onderneming waarvan de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening officiële assistenten inleent, wanneer dat weerstandsvermogen bedoeld is om bij een gezondheidscrisis te worden aangewend voor de betaling van salaris- en opleidingskosten voor personeel dat de officiële controles feitelijk uitvoert alsmede voor personeel dat de uitvoering van officiële controles mogelijk maakt.

Zesde vraag in zaak C-477/18

102 Gelet op het antwoord dat op de vijfde vraag is gegeven in zaak C-477/18, behoeft de zesde vraag in diezelfde zaak niet te worden beantwoord.

Kosten

103 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 27, lid 1 en lid 4, onder a), van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn, gelezen in samenhang met bijlage VI, punten 1 en 2, bij die verordening, moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten de (salaris)kosten van administratief en ondersteunend personeel kunnen beschouwen als kosten van officiële controles in de zin van die bepalingen en als kosten die niet hoger zijn dan de kosten die door de bevoegde autoriteiten in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening worden gedragen, naar evenredigheid van de tijd die dat personeel objectief gezien nodig heeft voor activiteiten die onlosmakelijk verbonden zijn met de uitvoering van officiële controles.**

2) **Artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met bijlage VI bij die verordening, moet aldus worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat aan slachthuizen vergoedingen in rekening worden gebracht voor kwartieren van officiële controles die deze slachthuizen bij de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004 hebben aangevraagd, maar waarin niet daadwerkelijk is gewerkt, wanneer het aan die controle onderworpen slachthuis die autoriteit niet lang genoeg van tevoren in kennis heeft gesteld van zijn wens om de duur van de controle in te korten ten opzichte van de oorspronkelijk geplande duur.**

3) **Punt 2 van het dictum van het onderhavige arrest kan toepassing vinden wanneer, ten eerste, de officiële controles zijn uitgevoerd door ingeleende officiële dierenartsen die niet worden betaald voor de door de slachthuizen aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren en, ten tweede, het deel van de vergoeding dat overeenkomt met die aangevraagde maar niet-gewerkte kwartieren ten goede komt aan algemene kosten van overhead van de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004, indien wordt aangetoond dat het deel van de vergoeding dat betrekking heeft op die kwartieren niet de salariskosten van niet-betaalde ingeleende officiële dierenartsen omvat en daadwerkelijk overeenkomt met algemene kosten van overhead die in een of meer kostencategorieën als vermeld in bijlage VI bij die verordening vallen.**

4) **Artikel 27, lid 4, onder a) en b), van verordening nr. 882/2004 moet aldus worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat voor slachthuizen een gemiddeld tarief wordt gehanteerd, niet alleen wanneer de officiële controles worden uitgevoerd door dierenartsen in dienst van de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening, maar eveneens wanneer zij worden uitgevoerd door ingeleende dierenartsen, die lager gesalarieerd zijn, mits de ten behoeve van de officiële controles geïnde vergoedingen over het geheel genomen niet hoger zijn dan de door de verantwoordelijke bevoegde autoriteiten gedragen kosten in verband met de in bijlage VI bij die verordening vermelde zaken.**

5) Artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004 moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat bij de berekening van de vergoedingen voor officiële controles kosten in aanmerking worden genomen voor de opbouw van een weerstandsvermogen ten behoeve van een particuliere onderneming waarvan de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 2, punt 4, van die verordening officiële assistenten inleent, wanneer dat weerstandsvermogen bedoeld is om bij een gezondheidscrisis te worden aangewend voor de betaling van salaris- en opleidingskosten voor personeel dat de officiële controles feitelijk uitvoert alsmede voor personeel dat de uitvoering van officiële controles mogelijk maakt.

Vilaras Rodin Šváby

Jürimäe Piçarra

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 december 2019.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Vierde kamer
M. Vilaras