Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 19 december 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EG) nr 882/2004 – Artikel 27.1 och 27.4 – Bilaga VI punkterna 1 och 2 – Offentlig kontroll av djurfoder och livsmedel – Finansiering – Avgifter som ska betalas för de offentliga kontrollerna – Beräkning – Begreppet ’personal som medverkar i offentliga kontroller’ – Inkludering av administrativ personal och stödpersonal – Möjlighet att fakturera varje 15-minutersperiod av offentlig kontroll som begärts av slakteriet men inte utförts – Villkor”

I de förenade målen C-477/18 och C-478/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) genom beslut av den 17 juli 2018, som inkom till domstolen den 23 juli 2018, i målen

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

Compaxo Vlees Zevenaar BV,

Ekro BV,

Vion Apeldoorn BV,

Vitelco BV (C-478/18)

mot

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna S. Rodin, D. Šváby (referent), K. Jürimäe och N. Piçarra,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 juli 2019,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV, genom L.J. Steenbergen och K. Horstman, advocaten,

– Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV och Vitelco BV, genom K. Defares och J. Jansen, advocaten,

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och M.L. Noort, båda i egenskap av ombud,

– Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren, i egenskap av ombud, biträdd av R. Holdgaard och P. Biering, advokater,

– Ungerns regering, genom M.Z. Fehér och M.M. Tátrai, båda i egenskap av ombud,

– Sveriges regering, genom A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg och H. Eklinder, samtliga i egenskap av ombud,

– Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon och D. Guðmundsdóttir, båda i egenskap av ombud, biträdda av B. McGurk, barrister,

– Europeiska kommissionen, genom W. Roels och B. Hofstötter, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 18 september 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 26 och 27.4 i samt bilaga VI till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd (EUT L 165, 2004, s. 1, och rättelse i EUT L 191, 2004, s. 1).

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (nedan kallat Gosschalk) respektive Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV och Vitelco BV (nedan kallade Compaxo m.fl.) och å andra sidan Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (den nederländska ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet) (nedan kallad ministern), angående beräkningen av de avgifter som ska betalas för offentlig kontroll i slakterier som drivs av Gosschalk och Compaxo m.fl.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 882/2004

3 I skälen 11, 13, 14 och 32 i förordning nr 882/2004 anges följande:

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

…

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

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

…

(32) Det bör finnas tillräckliga finansiella medel för att organisera den offentliga kontrollen. Medlemsstaternas behöriga myndigheter bör därför få ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för de offentliga kontrollerna. I detta sammanhang kommer medlemsstaternas behöriga myndigheter att ha rätt att fastställa schablonbelopp för avgifter och pålagor på grundval av de verkliga kostnaderna och med beaktande av anläggningarnas särskilda situation. Om företagarna åläggs avgifter, bör gemensamma principer gälla. Det bör därför fastställas kriterier för att bestämma avgiftsnivån. Vad gäller importkontrollavgifterna bör beloppen för de varor som huvudsakligen importeras fastställas direkt för att garantera en enhetlig tillämpning och undvika snedvridning av handeln.”

4 Artikel 1 i förordningen har rubriken ”Syfte och räckvidd”. Artikel 1.1 föreskriver följande:

”I denna förordning fastställs allmänna bestämmelser för offentlig kontroll som utförs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser som särskilt syftar till att:

a) förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur direkt eller via miljön,

och

b) säkerställa god sed inom handeln med foder och livsmedel och skydda konsumenternas intressen, inbegripet märkning av foder och livsmedel samt andra typer av konsumentinformation.”

5 I artikel 2 i förordningen ges bland annat följande definitioner:

”1. *offentlig kontroll*: varje form av kontroll som utförs av den behöriga myndigheten eller av gemenskapen i syfte att kontrollera efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

…

4. *behörig myndighet*: den centrala myndighet i en medlemsstat som är behörig att utföra veterinärkontroller eller en myndighet till vilken den har delegerat denna behörighet. Hit skall även i tillämpliga fall räknas motsvarande myndighet i ett tredjeland.

…

7. *inspektion*: undersökning av varje aspekt av foder, livsmedel, djurhälsa och djurskydd för att kontrollera efterlevnaden av de rättsliga kraven i foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna avseende djurhälsa och djurskydd.

8. *kartläggning*: planerad undersökning som görs för att få en överblick av hur foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd efterlevs.

…”

6 Artikel 3 i förordningen har rubriken ”Allmänna skyldigheter för genomförandet av offentliga kontroller”. Artikel 3.1 föreskriver följande:

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

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

”De behöriga myndigheterna skall se till

a) att den offentliga kontrollen av levande djur, foder och livsmedel i alla led av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan och av användningen av foder är effektiv och ändamålsenlig,

…

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

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

…”

8 I artikel 6 i förordningen, om ”Personal som utför offentlig kontroll”, föreskrivs följande:

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

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

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

och

c) kan samarbeta över kompetensområden.”

9 Artikel 8 i förordningen har rubriken ”Förfaranden för kontroll och verifiering”. Artikel 8.3 stadgar följande:

”De behöriga myndigheterna skall ha inrättat förfaranden för att

a) kontrollera att den offentliga kontroll som de utför är effektiv,

…”

10 Avdelning II i förordningen, med bestämmelser om ”Offentlig kontroll som genomförs av medlemsstaterna”, innehåller bland annat ett kapitel VI om ”Finansiering av offentlig kontroll”, vilket innehåller artiklarna 26–29.

11 Artikel 26, med rubriken ”Allmän princip”, har följande lydelse:

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

12 I artikel 27 i nämnda förordning, som har rubriken ”Avgifter eller pålagor”, föreskrivs följande:

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

…

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

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

och

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

…

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

…”

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

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

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

3. Kostnader för provtagning och laboratorieanalyser.”

Förordning (EG) nr 854/2004

14 Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel (EUT L 139, 2004, s. 206, och rättelse i EUT L 226, 2004, s. 83) har rubriken ”Definitioner” och stadgar följande:

”1. I denna förordning gäller följande definitioner:

…

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

…

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

…”

15 Artikel 4.1 i denna förordning, som avser ”Allmänna principer om offentlig kontroll av alla produkter av animaliskt ursprung som omfattas av denna förordning”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall se till att livsmedelsföretagarna ger de behöriga myndigheterna allt stöd som behövs för att den offentliga kontrollen skall kunna genomföras effektivt.

De skall särskilt

– ge tillträde till sina byggnader, lokaler, anläggningar och annan infrastruktur,

– tillhandahålla alla underlag och register som föreskrivs enligt denna förordning eller som den behöriga myndigheten anser krävs för en bedömning av situationen.”

16 I artikel 5 i nämnda förordning, med rubriken ”Färskt kött”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall se till att offentlig kontroll i fråga om färskt kött äger rum i enlighet med bilaga I.

1. Den officiella veterinären skall genomföra inspektionsuppgifter i slakterier, vilthanteringsanläggningar och styckningsanläggningar som släpper ut färskt kött på marknaden i enlighet med de allmänna kraven i avsnitt I kapitel II i bilaga I och de särskilda kraven i avsnitt IV, särskilt när det gäller

…

b) besiktning före slakt,

…

d) besiktning efter slakt,

…

…

4) Officiella assistenter får bistå den officiella veterinären med offentlig kontroll som genomförs i enlighet med avsnitten I och II i bilaga I och på det sätt som anges i avsnitt III kapitel I. I sådana fall skall de arbeta i en oberoende inspektionsgrupp.

5) a) Medlemsstaterna skall se till att de har tillräckligt med kontrollpersonal för att genomföra den offentliga kontroll som krävs enligt bilaga I med den frekvens som anges i avsnitt III kapitel II.

…

…

7. Medlemsstaterna skall säkerställa att officiella veterinärer och officiella assistenter är kvalificerade och genomgår den utbildning som avses i avsnitt III kapitel IV i bilaga I.”

Nederländsk rätt

17 Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nr. 2164, houdende retributies betreffende werkzaamheden van de [Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)] en [Algemene Inspectiedienst (AID)] (regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenhden I) (förordning nr 2164 från ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet om avgifter för den nederländska livsmedels- och produktsäkerhetsmyndighetens och allmänna inspektionsmyndighetens verksamhet (förordning om avgifter i veterinär- och hygienfrågor I), av den 4 maj 2009, i dess gällande lydelse från den 3 april 2013 till den 28 februari 2014, innehåller ett kapitel 5 om slakt, av vilket framgår bland annat följande:

”1. Offentliga kontroller vid slakt av tama hov- och klövdjur

Artikel 15

För de kontroller som avses i artikel 4.2 jämförd med artikel 5.1 i förordning [nr 854/2004] ska följande avgifter utgå för kontroller under de arbetstider som föreskrivs för slakt och tama hov- och klövdjur, utförda av en officiell veterinär eller en officiell assistent som anlitats av NVWA

a. ett grundbelopp på 76,29 euro, och

b. ett belopp på 29,06 euro per 15 minuter som den officiella veterinären eller den officiella assistenten ägnar åt besiktningsarbete före slakt,

c. ett belopp på 20,54 euro per 15 minuters besiktningsarbete efter slakt, utfört av en officiell veterinär eller i dennes namn.

Artikel 16

Besiktningsarbete efter slakt enligt avsnitt IV, kapitlen I–III och kapitel IV punkt B i bilaga I till förordning [nr 854/2004], avseende tama hov- och klövdjur, som utförs av en officiell assistent inom ramen för genomförandet av konventionen om kontroll av rött kött, ska medföra följande avgifter

a. ett schablonbelopp på 77,43 euro, och

b. ett belopp på 13 euro per 15 minuter som den officiella assistenten ägnat åt besiktningen.

…”

18 Kapitel 10 i nämnda förordning, med rubriken ”Övriga, kompletterande avgifter”, föreskriver särskilt följande:

”Artikel 50

1. När, enligt bedömning av den närvarande tjänstemannen från NVWA, det arbete som avses i artikel 3.2 [eller i artikel] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21 eller 22 tar längre tid är den tid som angetts i enlighet med artikel 58.1 c och d ska, utöver den avgift som ska utgå med stöd av artikeln i fråga, en ytterligare avgift utgå med ett belopp per 15 minuters arbete utöver den tid som angetts.

2. Beloppet per 15 minuter enligt punkt 1 ska uppgå till
   a. 27,52 euro för sådant arbete som avses i [artiklarna 3.2 och 8],
   b. 27,52 euro för sådant arbete som avses i artikel 5,
   c. 36,79 euro för sådant arbete som avses i artiklarna 9, 10 och 10a,
   d. 34,75 euro för sådant arbete som avses i artiklarna 10b, 11 och 13,
   e. 29,06 euro för sådant arbete som avses i [artikel 15 b samt artiklarna] 21 och 22,
   f. 20,54 euro för sådant arbete som avses i artikel 15 c, och
   g. 28,66 euro för sådant arbete som avses i artiklarna 19 och 20.

3. När, enligt bedömning av den närvarande tjänstemannen från NVWA, det arbete som avses i artikel 17 tar längre tid än den tid som angetts i enlighet med artikel 58.1 c och d ska, utöver den avgift som ska utgå med stöd av artikeln i fråga, en ytterligare avgift på 19,05 euro utgå.

Artikel 51

1. När det arbete som avses i artikel 3.2 [eller i artikel] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21 eller 22 utförs utanför ordinarie arbetstid ska, utöver den avgift som ska utgå med stöd av artikeln i fråga, en ytterligare avgift utgå med ett belopp per 15 minuters arbete utanför ordinarie arbetstid.

2. Beloppet per 15 minuter enligt punkt 1 ska uppgå till
   a. 8,26 euro för sådant arbete som avses i [artiklarna 3.2 och 8],
   b. 8,26 euro för sådant arbete som avses i artikel 5,
   c. 11,04 euro för sådant arbete som avses i artiklarna 9, 10 och 10a,
   d. 10,43 euro för sådant arbete som avses i artiklarna 10b, 11 och 13,
   e. 8,72 euro för sådant arbete som avses i [artikel 15 b samt artiklarna] 21 och 22,
   f. 6,16 euro för sådant arbete som avses i artikel 15 c, och
   g. 8,60 euro för sådant arbete som avses i artiklarna 19 och 20.

3. När det arbete som avses i artikel 17 utförs utanför ordinarie arbetstid ska, utöver den avgift som ska utgå med stöd av artikeln i fråga, en ytterligare avgift utgå på 37,78 euro per 15 minuters arbete utanför ordinarie arbetstid.

1. Om NVWA bedömer att en kompletterande offentlig kontroll enligt artikel 47a endast kan genomföras på ett fullgott sätt utanför ordinarie arbetstid, ska den som bedriver verksamheten ersätta det företag som utför den kompletterande offentliga kontrollen med ett belopp, utöver det som avses i artikel 47a.1, 47a.2 eller 47a.3, uppgående till 30 procent av det belopp som avses i artikel 47a.1, 47a.2 eller 47a.3 per 15 minuters inspektion utförd utanför ordinarie arbetstid.

2. Om NVWA bedömer att en kompletterande offentlig kontroll enligt artikel 48 endast kan genomföras på ett fullgott sätt utanför ordinarie arbetstider, ska den som bedriver verksamheten ersätta det företag som utför den kompletterande offentliga kontrollen med ett belopp, utöver det som avses i artikel 48, uppgående till 30 procent av det belopp som avses i artikel 48.1 per kompletterande offentlig kontroll.

Artikel 52

1. När det arbete som avses i artikel 3.2 [eller i artikel] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21 eller 22 avbryts eller skjuts upp, eller helt eller delvis inte äger rum, av orsaker utan samband med den eller de personer som har att utföra arbetet, ska en avgift utgå med ett belopp
   a. per 15 minuters avbrott eller fördröjning för den som ska utföra arbetet, eller
   b. per 15 minuter som arbetet skulle ha varat om det utförts av den som utsetts för uppgiften på [ministerns] rekommendation, efter anmälan i enlighet med artikel 57.

2. Beloppet per 15 minuter enligt punkt 1 ska uppgå till
   a. 27,52 euro för sådant arbete som avses i [artiklarna 3.2 och 8],
   b. 27,52 euro för sådant arbete som avses i artikel 5,
   c. 36,79 euro för sådant arbete som avses i artiklarna 9, 10 och 10a,
   d. 34,75 euro för sådant arbete som avses i artiklarna 10b, 11 och 13,
   e. 29,06 euro för sådant arbete som avses i [artikel 15 b samt artiklarna] 21 och 22,
   f. 20,54 euro för sådant arbete som avses i artikel 15 c,
   g. 28,66 euro för sådant arbete som avses i artiklarna 19 och 20.

3. När det arbete som avses i artikel 17 avbryts eller skjuts upp, eller helt eller delvis inte äger rum, av orsaker utan samband med den eller de personer som har att utföra arbetet, ska en avgift utgå med ett belopp på 19,05 euro.

4. Om en ansökan om utfärdande av ett intyg, en fraktsedel, en bestyrkt kopia av ett varucertifikat eller en fraktsedel eller en deklaration, enligt vad som avses i artikel 14, dras tillbaka på grund av orsaker utan samband med den eller de personer som har att utföra arbetet, ska en avgift utgå med ett belopp motsvarande den avgift som skulle ha betalats enligt artikel 14 om dokumentet faktiskt hade utfärdats.

5. De avgifter som avses i punkterna 1, 2 och 3 ska faktureras utöver de avgifter som ska betalas enligt artiklarna i fråga, när arbetet i fråga har skjutits upp eller har påbörjats men därefter avbrutits, eller delvis inte har utförts.

6. Denna artikel ska inte tillämpas om den underrättelse som avses i artikel 58.3 har lämnats inom den föreskrivna fristen.

Artikel 53

1. I den mån som, eller på grund av orsaker utan samband med den eller de personer som har att utföra arbetet, det arbete som avses i denna artikel avbryts eller skjuts upp, eller helt eller delvis inte äger rum, ska en avgift utgå, utöver den som ska betalas enligt artikel 16, med ett belopp motsvarande det belopp som ska betalas per tillämplig 15-minutersperiod enligt artikel 16,
   a. för den tid som avbrottet eller fördröjningen varar för den som ska utföra arbetet, eller
   b. för den tid som arbetet skulle ha varat om det utförts av den som utsetts för uppgiften.

2. Utöver den avgift som avses i artikel 16, ska en avgift utgå på 13 euro per 15 minuter som den officiella assistent som avses i den artikeln har ägnat åt arbetet efter det att mer än 15 minuter av den tid som begärts för arbetet enligt artikel 57 har förflutit.

3. Utöver den avgift som avses i artikel 16, ska en avgift utgå för det arbete som avses i den artikeln som har utförts utanför ordinarie arbetstid, uppgående till
   a. 1,50 euro per 15 minuter som den officiella assistent som avses i artikel 16 ägnar åt arbetet mellan kl. 18.00 och kl. 22.00 vardagar.
   b. 3,01 euro per 15 minuter som den officiella assistent som avses i artikel 16 ägnar åt arbetet mellan kl. 22.00 och kl. 0.00 vardagar.
   c. 3,01 euro per 15 minuter som den officiella assistent som avses i artikel 16 ägnar åt arbetet mellan kl. 0.00 och kl. 6.00 vardagar.

…

8. Vid tillämpning av punkt 3 avses med ordinarie arbetstid måndagar till fredagar, utom officiella helgdagar, kl. 6.00 till kl. 18.00.”

19 I kapitel 11 i förordningen, som har rubriken ”Schablonavgift”, föreskrivs följande:

”Artikel 54

1. Om en schablonavgift ska erläggas i enlighet med denna förordning, ska den faktureras för arbete som utförts av varje närvarande tjänsteman från NVWA under en dag, under en oavbruten period, inbegripet lagstadgade raster, för ett företag på en plats.

2. Med avvikelse från punkt 1 ska, när ett schablonbelopp ska erläggas enligt artikel 16, detta schablonbelopp faktureras för det arbete som utförts under en dag, under en oavbruten period, inbegripet lagstadgade raster, för ett företag på en plats.”

20 Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken nr. WJZ/14033284, houdende vaststelling van tarieven voor werkzaamheden van de NVWA (Regeling NVWA-tarieven) (beslut nr WJZ/14033284 av statssekreteraren för ekonomiska frågor om fastställande av tariffer för arbete som utförs av NVWA (beslut om NVWA-tariffer)) av den 20 februari 2014, som trädde i kraft den 1 mars 2014, syftar till att införa ett nytt, förenklat system för tariffer för kontroll- och inspektionsarbete som tjänstemän vid NVWA utför bland annat enligt veterinär- och hygienlagstiftningen. Beslutet innehåller bestämmelser som motsvarar dem i förordningen om avgifter på veterinär- och hygienområdet I, vilka återges i punkterna 17–19 ovan.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-477/18

21 Gosschalk driver ett slakteri som bearbetar och saluför griskött. Företaget har därför varit föremål för offentliga kontroller för att säkerställa att det följer såväl förordning nr 882/2004 som beslutet om NVWA-tariffer.

22 Dessa kontroller genomförs bland annat vid inspektioner före slakt och efter slakt som utförs dels av officiella veterinärer och assistenter anställda vid NVWA, som är den utsedda behöriga myndigheten i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, dels av officiella assistenter som anlitas tillfälligt av Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS), som enligt den nederländska regeringen är ett privat bolag utan vinstsyfte.

23 För att täcka kostnaderna för dessa inspektioner uppbär ministern avgifter från slakterierna med stöd av artikel 27.1 och 27.4 a i förordning nr 882/2004 samt punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordningen liksom beslutet om NVWA-tariffer.

24 I praktiken ger slakteriet in en ansökan till NVWA där det anger vilket inspektionsarbete som ska utföras, antalet officiella veterinärer och assistenter som krävs och den tid som behövs för att utföra arbetet, angivet i 15-minutersperioder.

25 När inspektionsarbetet är utfört, fakturerar ministern slakteriet de belopp som ska betalas. För varje officiell veterinär och officiell assistent som utfört inspektionsarbete ska slakteriet betala ett grundbelopp plus ett belopp per 15 minuters arbete. Om arbetet tar längre tid än beräknat, måste slakteriet betala ett tilläggsbelopp för varje överskjutande 15-minutersperiod. Om inspektionen däremot avslutas tidigare än beräknat, måste slakteriet likväl betala för den tid som begärts men inte utnyttjats.

26 Gosschalk har tagit emot ett antal fakturor avseende avgifter för inspektionsarbete som NVWA och KDS utfört i företagets lokaler mellan år 2013 och år 2016. Gosschalk ansåg att metoderna för uppbörd av dessa avgifter stred mot domen av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), och Gosschalk begärde därför omprövning hos ministern. Efter att inte ha fått till stånd en ändring överklagade företaget till College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna).

27 Den hänskjutande domstolen anser att det ligger i den goda rättskipningens intresse att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen och har hänvisat bland annat till svårigheterna att tolka förordning nr 882/2004, särskilt punkterna 1 och 2 i bilaga VI, och till oenigheten mellan parterna.

28 Oenigheten rör för det första avgränsningen av begreppet ”personal som medverkar i offentliga kontroller”. Den hänskjutande domstolen har noterat för det första att det i förordning nr 882/2004 inte preciseras vad som avses med detta begrepp i punkterna 1 och 2 i bilaga VI och att det, i motsats till vad Gosschalk har hävdat, inte kan utläsas av domen av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), att endast den officiella veterinär och den officiella assistent som faktiskt utför de offentliga kontrollerna omfattas av begreppet. Den hänskjutande domstolen hyser även tvivel om ministeriets mer vidsträckta tolkning, enligt vilken löner och kostnader för administrativ personal och annan personal kan åläggas slakteriet.

29 Den hänskjutande domstolen har påpekat att såväl artikel 5.1 i rådets direktiv 85/73/EEG av den 29 januari 1985 om finansiering av hygienundersökningar och kontroller av färskt kött och fjäderfäkött (EGT L 32, 1985, s. 14; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 104) som artikel 81 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll) (EUT L 95, 2017, s. 1) medger att avgifter tas ut för administrativa kostnader och för löner och andra kostnader för stödpersonal och administrativ personal. Jämförelsevis nämner bilaga VI till förordning nr 882/2004 endast kostnaderna för den personal som medverkar i offentliga kontroller. Av detta är det möjligt att dra slutsatsen att kostnaderna för den administrativa personalen och stödpersonalen inte får täckas genom uttag av avgifter.

30 Uttrycket ”personal som medverkar i offentliga kontroller” tycks emellertid lämna ett utrymme för skönsmässig bedömning som är tillräckligt stort för att inkludera även andra personer än den officiella veterinären och den officiella assistenten, under förutsättning att de kan anses bidra till genomförandet av de officiella kontrollerna i slakterierna. Det finns för övrigt inget som tyder på att unionslagstiftaren

har velat göra systemet i förordning nr 882/2004 striktare än det tidigare systemet, enligt direktiv 85/73, eller genom förordning 2017/625 velat mildra det påstått striktare systemet i förordning nr 882/2004.

31 Oenigheten mellan parterna avser för det andra hur man ska hantera de 15-minutersperioder som begärs för offentlig kontroll men som inte utnyttjas. Gosschalk har hävdat att dessa inte bör faktureras, medan ministern har invänt att slakteriet är ansvarigt för att bedöma hur många 15-minutersperioder som behövs för inspektionen och att schemaläggningen av NVWA-tjänstemännens inspektionsarbete är mycket strikt.

32 För det tredje är parterna inte heller ense om tolkningen av de tariffer som ska tillämpas för tillfälligt anlitade veterinärer. NVWA anlitar ibland officiella veterinärer via bemanningsföretag för att utföra inspektionsarbeten och betalar dem betydligt lägre ersättning än vad slakterierna faktureras. Gosschalk har hävdat att ministern på detta sätt har gjort en vinst på nära 8 500 000 euro. De tillfälligt anställda officiella assistenterna från KDS eller bemanningsföretag får dessutom aldrig betalt för mer än det antal 15-minutersperioder av arbete som faktiskt utförts, trots att slakteriet faktureras även för de perioder som begärts men inte utnyttjas. Enligt ministern syftar detta dock till att upprätthålla lika tariffer för alla parter, genom att överskottet används för att täcka NVWA:s allmänna kostnader.

33 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida denna praxis är förenlig med unionsrätten, eftersom det i det fallet inte är någon personal anställd av NVWA som ska få betalt.

34 För det fjärde har Gosschalk kritiserat att de tariffer som är tillämpliga för tillfälligt anlitade veterinärer gör det möjligt för KDS att sätta av medel för eventuella kostnader i krislägen. Avsättningen har således inget direkt samband med de konkreta inspektioner som utförts, och de avgifter som tas ut för detta kan därför inte anses vara kopplade till personal som faktiskt medverkar i inspektionsarbetet. Enligt ministern handlar det om att säkerställa att under oförutsedda omständigheter, såsom vid epizootier, som sätter stopp för slakt av djur under en längre tid, kan personal- och utbildningskostnader fortsätta att täckas utan att personal behöver sägas upp, även om KDS inte längre har några inkomster. Denna avsättning gör det därmed möjligt att återuppta inspektionerna så snart krisen är över. Av detta följer att avsättningen avser belopp som är nödvändiga för att täcka de faktiska kostnaderna. Det belopp som anses nödvändigt för denna avsättning motsvarar hälften av KDS genomsnittliga omsättning under de två senaste åren närmast före avsättningen plus 500 000 euro.

35 Trots att den hänskjutande domstolen i ett beslut av den 14 oktober 2010 förklarade att en sådan avsättning var förenlig med artikel 27 i förordning nr 882/2004, hyser den nu tvivel om huruvida den bedömningen är korrekt. Den frågar sig enligt vilka kriterier den övre gränsen ska fastställas och vilken inverkan det har att avsättningen görs av ett privat bolag, i förevarande fall KDS, som NVWA vänder sig till för att anlita officiella assistenter, samtidigt som inkomstbortfall i sig anses vara en del av den normala risk som ett företag utsätts för. Det framgår för övrigt inte klart vem avsättningarna skulle tillfalla om KDS likviderades eller försattes i konkurs.

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

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

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

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

b) Är svaret på fråga 3 a även tillämpligt om officiella veterinärer som anlitats av den behöriga myndigheten inte erhåller någon lön för de 15-minutersperioder som slakteriet visserligen har begärt av den behöriga myndigheten men som inte faktiskt har utnyttjats för offentlig kontroll, och det belopp som slakteriet debiteras för de 15-minutersperioder som begärts men inte utnyttjats har för att täcka den behöriga myndighetens allmänna kostnader?

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

5) Ska artiklarna 26 och 27.4 a och punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 tolkas så, att man vid beräkningen av avgifter för offentlig kontroll kan beakta avsättningskostnader för ett privat bolag (KDS), från vilket den behöriga myndigheten hyr in officiella assistenter, när avsättningen syftar till att bolaget i en krissituation ska kunna betala löner och utbildningskostnader för de anställda som faktiskt genomför de offentliga kontrollerna samt för personal som möjliggör de offentliga kontrollerna?

6) Om fråga 5 besvaras jakande: Vilken är den övre beloppsgränsen för en sådan avsättning och hur lång period får den täcka?”

Mål C-478/18

37 Genom fyra fakturor som utfärdades mellan oktober 2016 och februari 2017 begärde ministern att Compaxo m.fl. skulle betala mellan 15 422,35 och 49 628,22 euro för inspektionsarbete som utförts i vart och ett av deras slakterier.

38 Efter att utan framgång ha begärt omprövning av dessa fakturor, överklagade Compaxo m.fl. till College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art), som är den hänskjutande domstolen i förevarande mål.

39 Compaxo m.fl. anser att det följer av domen av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), att endast löner och kostnader för dem som faktiskt utför kontroller kan beaktas. De har inför den hänskjutande domstolen gjort gällande att en rad kostnader, såsom bland annat lokala tjänster, allmänna materialkostnader, amorteringar, kontorskostnader, specifika kostnader (arbetskläder), kostnader för resor mellan hemmet och arbetet och personalkostnader för underleverantörer inte kan anses vara kostnader i den mening som avses i punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004. Det framgår inte heller tydligt av nämnda fakturor vad som omfattas av posten ”inspektionsarbete”. Ministern har i detta hänseende påpekat att beräkningen av

timtaxan för denna post inkluderar kostnader för teknisk administration och planering av inspektionsarbetet, vilka ska kvalificeras som ”löner och andra kostnader för den personal som medverkar i kontrollerna”, eftersom inspektionsarbetet inte kan äga rum utan ett visst stöd, såsom nämnda planering.

40 Mot denna bakgrund beslutade College van Beroep voor het bedrijfsleven (Appellationsdomstolen för förvaltningsmål rörande ekonomiska frågor) att vilandeförklara målet och ställa tre frågor till EU-domstolen, vilka är identiska med den första och den andra frågan samt fråga 3 a som samma domstol har ställt i mål C-477/18.

Begäran om att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas

41 Efter det att generaladvokaten föredragit sitt förslag till avgörande har Gosschalk, genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 10 oktober 2019, begärt att domstolen, med stöd av artikel 83 i domstolens rättegångsregler, ska återuppta den muntliga delen av förfarandet.

42 Till stöd för sin begäran har Gosschalk gjort gällande att generaladvokaten gjorde en bedömning av bakgrunden till förordning nr 882/2004, trots att denna aspekt inte togs upp under den muntliga delen av förfarandet vid domstolen. Företaget anser följaktligen att den måste få yttra sig i detta avseende, eftersom generaladvokaten vid denna prövning har grundat sig på ofullständiga uppgifter, då han varken nämnde eller beaktade en ändring som Europaparlamentet gjorde i sin rapport om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om offentlig kontroll av foder och livsmedel (2003/0030 (COD)), vilken skulle leda till en strikt tolkning av bilaga VI till förordning nr 882/2004.

43 Domstolen erinrar om att generaladvokaterna enligt artikel 252 andra stycket FEUF vid offentliga domstolssessioner, fullständigt opartiskt och oavhängigt, ska lägga fram förslag till avgörande i mål som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver deras deltagande. Domstolen är inte bunden av vare sig förslaget till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för generaladvokatens förslag (dom av den 22 november 2018, MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-295/17, EU:C:2018:942, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

44 Det ska även erinras om att stadgan för Europeiska unionens domstol och rättegångsreglerna inte föreskriver någon möjlighet för berörda parter att bemöta generaladvokatens förslag till avgörande. Att en av parterna inte delar generaladvokatens synsätt i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som generaladvokaten väljer att pröva, kan därför inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta den muntliga delen av förfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 november 2018, MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-295/17, EU:C:2018:942, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

45 Gosschalk har i sin begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet bestritt den analys som generaladvokaten gjort i sitt förslag till avgörande angående bakgrunden till förordning nr 882/2004, en analys som enligt företaget inte varit föremål för diskussion under den muntliga delen av förfarandet och som dessutom grundas på ofullständiga uppgifter.

46 Enligt artikel 83 i domstolens rättegångsregler får EU-domstolen efter att ha hört generaladvokaten när som helst besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om EU-domstolen anser sig inte ha tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

47 Så förhåller det sig inte i förevarande fall. De parter som deltagit i förevarande förfarande, såväl under den skriftliga delen som under den muntliga delen av förfarandet, har kunnat redogöra för de rättsliga omständigheter som de anser vara relevanta för att besvara de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen, bland annat vad gäller tolkningen av bilaga VI till förordning nr 882/2004.

48 Domstolen bedömer följaktligen att den har tillgång till alla uppgifter som den behöver för att kunna pröva begäran om förhandsavgörande och att ingen av de omständigheter som Gosschalk har åberopat till stöd för sin begäran motiverar att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas i enlighet med artikel 83 i rättegångsreglerna.

49 Under dessa omständigheter finner domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att det saknas skäl att besluta om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet.

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

50 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan i målen C-477/18 och C-478/18, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 27.1 och 27.4 a i förordning nr 882/2004 jämförd med punkterna 1 och 2 i bilaga VI till denna förordning ska tolkas så, att medlemsstaterna kan betrakta löner och andra kostnader för administrativ personal och stödpersonal som kostnader för offentlig kontroll i den mening som avses i dessa bestämmelser och som kostnader som inte är högre än dem som bärs av behörig myndighet, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i den förordningen.

51 Domstolen erinrar inledningsvis om att även om den hänskjutande domstolen hänför sig just till vissa sammanhängande kostnader, såsom dem som nämns i punkt 39 ovan, utgör det förfarande som har inrättats genom artikel 267 FEUF, som framgår av fast rättspraxis, ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra de mål som de ska pröva. EU-domstolens uppgift består i att ge den nationella domstolen vägledning i fråga om innebörden av de unionsrättsliga bestämmelserna så att den kan tillämpa dessa bestämmelser korrekt på de faktiska omständigheter som föreligger i det nationella målet och inte i att själv tillämpa dem på dessa omständigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2007, Omni Metal Service, C-259/05, EU:C:2007:363, punkt 15, och dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 16).

52 Det ska också påpekas att i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 40 i sitt förslag till avgörande, innebär förordning nr 882/2004 endast en begränsad harmonisering av bestämmelserna om offentliga kontroller. Medlemsstaterna har således ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att genom ”behörig myndighet” i den mening som avses i artikel 2 led 4 i denna förordning organisera de offentliga kontroller som ska utföras för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser som syftar till att, som anges i artikel 1.1 i förordningen, dels förhindra, undanröja eller till godtagbara nivåer minska riskerna för människor och djur direkt eller via miljön, dels säkerställa god sed inom handeln med foder och livsmedel och skydda konsumenternas intressen, inbegripet märkning av foder och livsmedel samt andra typer av konsumentinformation.

53 I detta sammanhang, och i den mån de offentliga kontrollernas effektivitet är säkerställd, kan den nederländska behöriga myndighetens beslut att anlita ett privat bolag utan vinstsyfte, i detta fall KDS, för att detta ska tillhandahålla assistenter för inspektioner, i egenskap av officiella assistenter, inte ifrågasättas, eftersom det valet inte förefaller ägnat att snedvrida konkurrensen mellan privata aktörer.

54 Efter detta klargörande ska det också erinras om att, såsom domstolen påpekade i sin dom av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 34), de olika språkversionerna av förordning nr 882/2004 skiljer sig åt vad gäller de uttryck som används i

bilaga VI till förordningen, som definierar den kategori av personer vilkas kostnader kan täckas av avgifter. Den tyska versionen (”des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals”) och den franska versionen (”personnel chargé des contrôles officiels”) åsyftar personer som utför kontroller, medan den engelska versionen (”staff involved in the official controls”) och den italienska versionen (”personale partecipante ai controlli ufficiali”) använder uttryck som skulle kunna avse en vidare personkrets. I den danska versionen av förordningen anges i punkt 1 i nämnda bilaga att lön till personal som utför offentlig kontroll (”lønninger til personale der udfører offentlig kontrol”) kan finansieras genom avgifter, medan det i vidare ordalag i punkt 2 i samma bilaga anges att personalkostnader i samband med offentlig kontroll (”personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol”) kan avgiftsfinansieras.

55 I den nederländska versionen av bilaga VI till förordning nr 882/2004 görs en åtskillnad mellan personal med ansvar för officiella kontroller (”het personeel dat betrokken is bij de officiële controles”), som punkt 1 i bilagan hänvisar till, och den personal med ansvar för genomförandet av de officiella kontrollerna (”het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles”), som nämns i punkt 2.

56 Som framgår av domstolens fasta praxis ska en bestämmelse, i händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, tolkas med hänsyn till sammanhanget, den allmänna systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår. Även tillkomsthistorian för en unionsrättslig bestämmelse kan vara relevant för tolkningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 50, och dom av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 36).

57 Det ska inledningsvis påpekas att kravet på en effektiv offentlig kontroll, som upprepade gånger nämns i förordning nr 882/2004, utgör ett centralt intresse för unionslagstiftaren. De behöriga myndigheterna ska således, i enlighet med artikel 4.2 a i förordningen, se till att den offentliga kontrollen av levande djur, foder och livsmedel i alla led av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan och av användningen av foder är effektiv och ändamålsenlig. Enligt artikel 8.3 a i förordningen ska de behöriga myndigheterna ha inrättat förfaranden för att verifiera att den offentliga kontroll som de utför är effektiv. Vidare anger skäl 11 i förordningen att de myndigheter som är behöriga att utföra offentlig kontroll bör uppfylla ett antal verksamhetskriterier som garanterar deras opartiskhet och effektivitet. De bör ha tillgång till tillräckligt stor, för ändamålet väl kvalificerad och erfaren personal, och lämpliga utrymmen och lämplig utrustning för att korrekt kunna utföra sina uppgifter. Enligt artikel 4.1 i förordning nr 854/2004 ska livsmedelsföretagarna ge de behöriga myndigheterna, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, allt stöd som behövs för att den offentliga kontrollen ska kunna genomföras effektivt.

58 För detta ändamål ska medlemsstaterna, enligt artikel 26 jämförd med skäl 32 i förordning nr 882/2004, se till att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga, bland annat för att kunna förfoga över nödvändig personal för att organisera offentliga kontroller.

59 I detta syfte föreskriver artikel 27.1 och 27.4 a i förordningen att medlemsstaterna får ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll, förutsatt att de avgifter som tas ut inte är högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader för sådant som anges i bilaga VI till förordningen.

60 Även om det är uppenbart att de offentliga kontrollernas effektivitet beror på kvaliteten på det inspektionsarbete som utförs av officiella veterinärer och officiella assistenter, bidrar även den administrativa personalen och stödpersonalen.

61 Som generaladvokaten påpekat i punkt 49 i sitt förslag till avgörande, avlastar nämligen den administrativa personalen och stödpersonalen de officiella veterinärerna och de officiella assistenterna från ansvaret att organisera den logistik som krävs för inspektionsarbetet och bidrar till kartläggningen av kontrollen. Kartläggning definieras i artikel 2 led 8 i förordning nr 882/2004.

62 Kartläggningen bidrar till att säkerställa den offentliga kontrollens effektivitet, bland annat genom att bidra till att identifiera riskslakterier och följaktligen bestämma hur ofta de offentliga kontrollerna ska ske. Kontrollerna ska enligt artikel 3.1 jämförd med skäl 13 i förordningen göras regelbundet och i proportion till riskerna.

63 Därigenom gör den administrativa personalen och stödpersonalen det möjligt för de officiella veterinärerna att koncentrera sig på själva inspektionsuppdraget.

64 Som generaladvokaten påpekat i punkt 51 i sitt förslag till avgörande har unionslagstiftaren, genom att precisera att medlemsstaterna ska inrätta ett finansieringssystem för att säkerställa ”organiserandet”, och inte enbart ”utförandet”, av den offentliga kontrollen, gjort klart att denna finansiering har till syfte att göra det möjligt för medlemsstaterna att inrätta ett övergripande system för offentlig kontroll som inte enbart begränsas till det konkreta genomförandet av kontrolluppdraget.

65 Under dessa omständigheter kan nämnda finansiering även täcka löner och kostnader för den administrativa personalen och stödpersonalen.

66 Emellertid kan endast den arbetstid för den administrativa personalen och stödpersonalen som krävs för uppgifter som är oupplösligt förbundna med genomförandet av de offentliga kontrollerna beaktas vid beräkningen av avgifterna. I annat fall skulle dessa avgifter bli högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader för sådant som anges i bilaga VI till förordning nr 882/2004, vilket skulle strida mot artikel 27.4 a i denna förordning samt mot proportionalitetsprincipen.

67 Av detta följer att artikel 27.1 och 27.4 a i förordning nr 882/2004 jämförd med punkterna 1 och 2 i bilaga VI till denna förordning ska tolkas så, att medlemsstaterna får anse att löner och kostnader för administrativ personal och stödpersonal utgör kostnader som orsakats av de offentliga kontrollerna och som inte är högre än de kostnader som de behöriga myndigheterna har haft, i proportion till den tid som objektivt krävs för den personalen för uppgifter som är oupplösligt förbundna med genomförandet av de offentliga kontrollerna.

68 Det ska påpekas att begreppet ”andra tillhörande kostnader” i punkt 2 i bilaga VI till förordning nr 882/2004 ska tolkas restriktivt. I annat fall skulle förteckningen i denna bilaga helt förlora sin ändamålsenliga verkan. Det framgår nämligen av lydelsen av artikel 27.4 a i förordningen att denna bilaga uttömmande räknar upp vilka omständigheter som kan beaktas vid beräkningen av avgifterna för offentlig kontroll av slakterier (dom av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 33).

69 Den tolkning som har gjorts i punkt 67 ovan stöds av det historiska sammanhang som unionslagstiftningen om offentlig kontroll ingår i. Som den hänskjutande domstolen har påpekat och som har understrukits i punkt 30 ovan, kan det varken av lydelsen av eller förarbetena till förordning nr 2017/625 utläsas någon som helst avsikt från unionslagstiftarens sida att bryta med den gällande ordningen inom ramen för förordning nr 882/2004. Likaledes framgår det varken av lydelsen av eller förarbetena till förordning nr 882/2004 att lagstiftaren hade någon som helst avsikt att avvika från tolkningen i direktiv 85/73 av vilka kostnader som får täckas av avgifter.

70 Mot bakgrund av vad som anförts ska den första och den andra frågan i målen C-477/18 och C-478/18 besvaras på följande sätt. Artikel 27.1 och 27.4 a i förordning nr 882/2004 jämförd med punkterna 1 och 2 i bilaga VI till förordningen ska tolkas så, att medlemsstaterna får anse att löner och kostnader för administrativ personal och stödpersonal utgör kostnader som orsakats av de offentliga kontrollerna

och som inte är högre än de kostnader som de behöriga myndigheterna, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i den förordningen, har haft, i proportion till den tid som den personalen objektivt behöver för uppgifter som är oupplösligt förbundna med genomförandet av de offentliga kontrollerna.

Fråga 3 a i mål C-477/18 och den tredje frågan i mål C-478/18

71 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 a i mål C-477/18 och den tredje frågan i mål C-478/18 för att få klarhet i huruvida artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004, jämförd med bilaga VI till samma förordning, ska tolkas så, att den utgör hinder för att slakterier faktureras avgifter för de 15-minutersperioder av offentlig kontroll som dessa slakterier har begärt av behörig myndighet, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, men som inte faktiskt har utförts.

72 Domstolen vill inledningsvis påpeka att det framgår av begäran om förhandsavgörande att om en offentlig kontroll avslutas tidigare än beräknat, ska de officiella veterinärerna och assistenterna vid NVWA enligt den nederländska lagstiftningen i fråga få betalt för de 15-minutersperioder som det granskade slakteriet har begärt men som inte utnyttjats.

73 Det framgår emellertid av artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004 att de avgifter som tas ut för officiella kontroller inte får vara högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader för sådant som anges i bilaga VI till denna förordning.

74 Denna bestämmelse, som konkretiserar proportionalitetsprincipen, ger stöd åt regeln i artikel 27.1 i förordningen om att medlemsstaterna endast får ta ut avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för de offentliga kontrollerna.

75 Som Europeiska kommissionen har anfört i sitt skriftliga yttrande förefaller avgifter för arbetstid som begärts av det kontrollerade slakteriet men som i slutändan inte utnyttjats visserligen vid första anblicken överstiga de kostnader som den behöriga myndigheten har haft i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004.

76 Såsom har påpekats i punkt 57 ovan, var emellertid kravet på effektivitet för officiella kontroller centralt för unionslagstiftaren vid utarbetandet av förordning nr 882/2004.

77 Denna förordning hindrar således inte att avgifter tas ut för kontrolltid som begärts av ett slakteri men som inte har utnyttjats, när det skulle påverka effektiviteten i systemet för officiella kontroller att inte ta ut de avgifterna.

78 I ett system där visst inspektionsarbete utförs på begäran av slakterierna själva kan kravet på effektiva offentliga kontroller leda till att slakterierna belastas med avgifter hänförliga till kontrolltid som inte utnyttjats när den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, inte har haft möjlighet att använda sig av de officiella veterinärerna och assistenterna för offentlig kontroll vid ett annat slakteri.

79 Som framgår av punkt 62 ovan bidrar kartläggningen, i den mening som avses i artikel 2 led 8 i förordningen, till att säkerställa de offentliga kontrollernas effektivitet, genom att den gör det möjligt att planera dessa kontroller på ett konsekvent sätt och därmed säkerställa regelbundna kontroller i proportion till risken, i enlighet med artikel 3.1 jämförd med skäl 13 i förordningen.

80 Denna planering av kontrollerna gör det dessutom möjligt för den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, att säkerställa att den förfogar över nödvändig personal för att utföra offentliga kontroller, såsom krävs enligt artikel 26 i förordning nr 882/2004.

81 Det ska emellertid finnas en möjlighet för slakterierna – med beaktande av proportionalitetsprincipen och utan att det påverkar iakttagandet av kravet på en effektiv kontroll – att i tillräckligt god tid informera den behöriga myndigheten om att de önskar förkorta tiden för kontrollen jämfört med vad som ursprungligen begärts.

82 I detta syfte är den behöriga myndigheten skyldig att föreskriva och underrätta slakterierna om en skälig tidsfrist inom vilken de kan utöva sin möjlighet att förkorta tiden för en offentlig kontroll. Efter att den fristen löpt ut, kommer den ursprungliga kontrolltiden att faktureras slutgiltigt, även om den inte utnyttjas fullt ut.

83 Under dessa omständigheter ska fråga 3 a i mål C-477/18 och den tredje frågan i mål C-478/18 besvaras på följande sätt. Artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004, jämförd med bilaga VI till denna förordning, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att slakterier faktureras avgifter för de 15-minutersperioder av offentlig kontroll som dessa slakterier har begärt av behörig myndighet, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, men som inte faktiskt har utförts, såvida inte det slakteri som ska kontrolleras i tillräckligt god tid har informerat den behöriga myndigheten om att det önskar förkorta tiden för kontrollen jämfört med vad som ursprungligen begärts.

Fråga 3 b i mål C-447/18

84 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 b i mål C-477/18 för att få klarhet i om svaret på fråga 3 a i samma mål även gäller i det fallet att offentlig kontroll har genomförts av tillfälligt anlitade officiella veterinärer som inte får betalt för de 15-minutersperioder som begärts av slakterierna men som inte utnyttjats och den andel av avgiften som motsvarar dessa begärda men inte utnyttjade perioder används till att täcka allmänna kostnader för den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004.

85 Såsom påpekas i punkt 59 ovan, framgår det av artikel 27.1 och 27.4 a i förordning nr 882/2004 att avgifterna endast får tas ut för att finansiera kostnader som faktiskt uppkommit till följd av de offentliga kontrollerna och som bärs av den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004.

86 Av detta följer att i den mån tillfälligt anlitade officiella veterinärer inte får betalt för de 15-minutersperioder som begärts men inte utnyttjats, kan den behöriga myndigheten inte utan att åsidosätta artikel 27.1 och 27.4 a i förordningen ta ut avgifter enligt denna artikel som motsvarar den lön som dessa veterinärer skulle ha erhållit om de 15-minutersperioder som begärts faktiskt hade utnyttjats, eftersom de beloppen inte svarar mot kostnader som uppkommit till följd av de offentliga kontrollerna och som faktiskt bärs av den behöriga myndigheten.

87 Följaktligen får den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, som högst fakturera det kontrollerade slakteriet ett belopp för varje 15-minutersperiod som motsvarar avgiftsbeloppet med avdrag för lönekostnaderna för de tillfälligt anställda officiella veterinärerna, om det visas att det på detta sätt beräknade restbeloppet faktiskt svarar mot allmänna kostnader som hänför sig till en eller flera av de kostnadskategorier som anges i bilaga VI till förordning nr 882/2004.

88 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 3 b i mål C-477/18 besvaras enligt följande. Svaret på fråga 3 a i samma mål gäller även i det fallet att offentlig kontroll har genomförts av tillfälligt anlitade officiella veterinärer som inte får betalt för de 15-minutersperioder som begärts av slakterierna men som inte utnyttjats och den andel av avgiften som motsvarar dessa begärda men inte utnyttjade perioder används till att täcka allmänna kostnader för den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, om det visas att den andel av avgiften som hänför sig

till dessa 15-minutersperioder dels exkluderar lönekostnader för tillfälligt anställda officiella veterinärer som inte har fått betalt för denna tid, dels faktiskt svarar mot allmänna kostnader som hänför sig till en eller flera av de kostnadskategorier som anges i bilaga VI till denna förordning.

Den fjärde frågan i mål C-477/18

89 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan i mål C-477/18 för att få klarhet i huruvida artikel 27.4 a och b i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att den utgör hinder för att tillämpa en genomsnittlig tariff på slakterierna inte bara när offentliga kontroller utförs av veterinärer anställda av den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i nämnda förordning, utan även när de utförs av tillfälligt anställda veterinärer, med lägre lön.

90 Enligt artikel 27.4 b i förordning nr 882/2004 får avgifter för officiella kontroller fastställas schablonmässigt på grundval av de kostnader som de behöriga myndigheterna haft under en bestämd tid.

91 Den möjlighet som den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, således har att välja att fastställa avgifter schablonmässigt förutsätter att storleken på den avgift som krävs av ett slakteri beroende på omständigheterna kan vara antingen lägre eller högre än den kostnad som denna myndighet faktiskt har haft för en offentlig kontroll, betraktad för sig.

92 Som den danska regeringen har påpekat i sitt skriftliga yttrande bidrar en genomsnittlig tariff till att säkerställa att slakterierna behandlas lika och att det inte förekommer någon diskriminering dem emellan, genom att man undviker att kostnaden för en offentlig kontroll varierar bland annat beroende på den officiella veterinärens lönegrad eller tjänstetid eller om han eller hon är varaktigt eller tillfälligt anställd av den behöriga myndigheten.

93 Med hänsyn till artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004 får avgifter som har tagits ut för officiella kontroller emellertid generellt inte överstiga de behöriga myndigheternas kostnader, för sådant som anges i bilaga VI till denna förordning. Om den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, konstaterar att den har gjort en vinst under en bestämd period, ska den således sänka avgiftsbeloppet för påföljande period. I annat fall åsidosätter den artikel 27.4 a och b i förordning nr 882/2004.

94 Den fjärde frågan i mål C-477/18 ska därför besvaras på följande sätt. Artikel 27.4 a och b i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att tillämpa en genomsnittlig tariff på slakterierna inte bara när offentliga kontroller utförs av veterinärer anställda av den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i nämnda förordning, utan även när de utförs av tillfälligt anställda veterinärer, med lägre lön, förutsatt att de avgifter som tas ut för offentlig kontroll som helhet generellt inte är högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader, för sådant som anges i bilaga VI till denna förordning.

Den femte frågan i mål C-477/18

95 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan i mål C-477/18 för att få klarhet i huruvida artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att den hindrar att man vid beräkningen av avgifter för offentliga kontroller beaktar avsättningskostnader för ett privat företag som den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i denna förordning, anlitar för att rekrytera officiella assistenter, när avsättningen syftar till att betala lön och utbildningskostnader för den personal som faktiskt utför de offentliga kontrollerna och för personal som gör det möjligt att utföra offentliga kontroller, för det fall att det skulle uppstå en hälsokris.

96 Den hänskjutande domstolen har uppgett att KDS avsatt ett belopp motsvarande hälften av den genomsnittliga omsättningen under de två senaste åren närmast före avsättningen plus 500 000 euro, vilket är avsett för att betala löner vid plötslig arbetsbrist till följd av en kris, bland annat som en följd av epizooti. Om en sådan kris bröt ut, skulle djuren i fråga behöva avlivas, och slakterierna skulle upphöra med sin slakt av djur för mänsklig konsumtion. Veterinärerna skulle i denna situation alltjämt anlitas i samband med avlivningen av djur, medan assistenterna däremot inte skulle ha några arbetsuppgifter och därmed inte generera någon inkomst. När krisen väl är över är dock assistenterna på nytt redo att återuppta sina arbetsuppgifter vid slakterierna utan att slakterierna behöver invänta att ett tillräckligt antal utbildade kontrollassistenter finns att tillgå.

97 Avsättningen är alltså avsedd att skydda bolaget vid en eventuell kris.

98 Det framgår emellertid av lydelsen av artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004 att de avgifter som tas ut för offentlig kontroll bara får täcka de ansvariga behöriga myndigheternas faktiska kostnader för sådant som anges i bilaga VI till denna förordning. Dessutom föreskriver artikel 27.10 i samma förordning att medlemsstaterna inte får ta ut andra avgifter än de som anges i denna artikel för genomförandet av förordningen.

99 Av ovanstående följer att avgifter för offentlig kontroll endast kan tas ut för att täcka medlemsstaternas faktiska kostnader för att utföra kontroller av företag inom livsmedelssektorn (dom av den 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punkt 39). Såsom har påpekats i punkt 68 ovan innehåller bilaga VI till förordning nr 882/2004 en uttömmande uppräkning av de omständigheter som får beaktas vid beräkningen av avgifter för offentlig kontroll hos slakteriföretag.

100 De avgifter som tas ut med stöd av artikel 27 i förordning nr 882/2004 får därför inte användas till att finansiera en sådan avsättning som är i fråga i det nationella målet.

101 Den femte frågan i mål C-477/18 ska således besvaras enligt följande. Artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att den hindrar att man vid beräkningen av avgifter för offentliga kontroller beaktar avsättningskostnader för ett privat företag som den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i denna förordning, anlitar för att rekrytera officiella assistenter, när avsättningen syftar till att betala lön och utbildningskostnader för den personal som faktiskt utför de offentliga kontrollerna och för personal som gör det möjligt att utföra offentliga kontroller, för det fall att det skulle uppstå en hälsokris.

Den sjätte frågan i mål C-477/18

102 Med hänsyn till svaret på den femte frågan i mål C-477/18 saknas anledning att besvara den sjätte frågan i samma mål.

Rättegångskostnader

103 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Artikel 27.1 och 27.4 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd jämförd med**

punkterna 1 och 2 i bilaga VI till denna förordning ska tolkas så, att medlemsstaterna får anse att löner och kostnader för administrativ personal och stödpersonal utgör kostnader som orsakats av de offentliga kontrollerna och som inte är högre än de kostnader som de behöriga myndigheterna, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i den förordningen, har haft, i proportion till den tid som objektivt krävs för den personalen för uppgifter som är oupplösligt förbundna med genomförandet av de offentliga kontrollerna.

2) **Artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004, jämförd med bilaga VI till denna förordning, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att slakterier faktureras avgifter för de 15-minutersperioder av offentlig kontroll som dessa slakterier har begärt av behörig myndighet, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, men som inte faktiskt har utförts, såvida inte det slakteri som ska kontrolleras i tillräckligt god tid har informerat den behöriga myndigheten om att det önskar förkorta tiden för kontrollen jämfört med vad som ursprungligen begärts.**

3) **Vad som anges ovan i punkt 2 i domslutet gäller även i det fallet att offentlig kontroll har genomförts av tillfälligt anlitade officiella veterinärer som inte får betalt för de 15-minutersperioder som begärts av slakterierna men som inte utnyttjats och den andel av avgiften som motsvarar dessa begärda men inte utnyttjade perioder används till att täcka allmänna kostnader för den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i förordning nr 882/2004, om det visas att den andel av avgiften som hänför sig till dessa 15-minutersperioder dels exkluderar lönekostnader för tillfälligt anställda officiella veterinärer som inte har fått betalt för denna tid, dels faktiskt svarar mot allmänna kostnader som hänför sig till en eller flera av de kostnadskategorier som anges i bilaga VI till denna förordning.**

4) **Artikel 27.4 a och b i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att tillämpa en genomsnittlig tariff på slakterierna inte bara när offentliga kontroller utförs av veterinärer anställda av den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i nämnda förordning, utan även när de utförs av tillfälligt anställda veterinärer, med lägre lön, förutsatt att de avgifter som tas ut för offentlig kontroll som helhet generellt inte är högre än de ansvariga behöriga myndigheternas kostnader, för sådant som anges i bilaga VI till denna förordning.**

5) **Artikel 27.4 a i förordning nr 882/2004 ska tolkas så, att den hindrar att man vid beräkningen av avgifter för offentliga kontroller beaktar avsättningskostnader för ett privat företag som den behöriga myndigheten, i den mening som avses i artikel 2 led 4 i denna förordning, anlitar för att rekrytera officiella assistenter, när avsättningen syftar till att betala lön och utbildningskostnader för den personal som faktiskt utför de offentliga kontrollerna och för personal som gör det möjligt att utföra offentliga kontroller, för det fall att det skulle uppstå en hälsokris.**

Underskrifter