



Datum van
inontvangstneming

:

18/09/2018

C-477/18 - 1

tussenuitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummers: 14/672, 15/897, 15/898, 15/899, 15/900, 15/901, 15/902, 15/903, 15/904, 15/929, 16/135, 16/136, 16/137, 16/204, 16/535, 16/536, 16/596, 16/1040

11237

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 17 juli 2018 in de zaak tussen

Exportslachterij [REDACTED] k en Zn. B.V., te Epe, appellante
(gemachtigden: mr. L.J. Steenbergen en mr. K. Horstman),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder
(gemachtigde: mr. ing. H.D. Strookman).

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>1.087.205</u>		
Luxemburg	23. 07. 2018	De Griffier, voor deze
Fax/E-mail:		
Neergelegd op:	<u>23.07.2018</u>	Maria Manuela Ferreira Hoofdadministrateur

Procesverloop

Bij verschillende facturen heeft verweerder bij appellante bedragen ten behoeve van keuringswerkzaamheden in rekening gebracht.

Bij besluit van 4 september 2014 (bestreden besluit 1) heeft verweerder de door appellante gemaakte bezwaren tegen de facturen, zoals vermeld in bijlage II bij dit besluit, gedeeltelijk gegrond verklaard. Verweerder heeft de facturen met kenmerk 00667312 en 00668733 herroepen in die zin dat een bedrag van € 255,16, dat teveel in rekening is gebracht, zal worden verrekend of teruggestort. Verweerder heeft het bezwaar tegen de overige in bijlage II vermelde facturen ongegrond verklaard. Voorts heeft verweerder het bezwaar tegen de

facturen met kenmerk 00115238, 00671529 en 00137139, welke niet in bijlage II zijn vermeld, niet-ontvankelijk verklaard.

Bij een zevental besluiten van 8 oktober 2015 (bestreden besluiten 2 tot en met 8) heeft verweerder de door appellante gemaakte bezwaren tegen de facturen, zoals vermeld op de eerste pagina van deze bestreden besluiten, ongegrond verklaard.

Bij besluiten van 28 oktober 2015, 25 november 2015, 12 januari 2016, 10 februari 2016, 7 maart 2016, 28 april 2016, 6 mei 2016, 22 juni 2016 en 4 oktober 2016 (bestreden besluiten 9 tot en met 18) heeft verweerder de door appellante gemaakte bezwaren tegen de facturen, zoals vermeld op de eerste pagina van deze bestreden besluiten, ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen de bestreden besluiten 1 tot en met 10 beroep ingesteld. De beroepen zijn geregistreerd onder (respectievelijk) de zaaknummers 14/672, 15/897 tot en met 15/904 en 15/929.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting voor de zaaknummers 14/672, 15/897 tot en met 15/904 en 15/929 heeft plaatsgevonden op 26 mei 2016. Voor appellante zijn verschenen haar gemachtigden. Tevens is voor appellante verschenen J.M. Swart-Hogeslag. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Het College heeft het onderzoek ter zitting geschorst.

Appellante heeft tegen de bestreden besluiten 11 tot en met 18 beroep ingesteld. De beroepen zijn geregistreerd onder (respectievelijk) de zaaknummers 16/135 tot en met 16/137, 16/204, 16/535, 16/536, 16/596 en 16/1040.

Appellante heeft nadere stukken ingediend.

Verweerder heeft verweerschriften en nadere stukken ingediend.

Het onderzoek voor de zaaknummers 14/672, 15/897 tot en met 15/904 en 15/929 is voortgezet ter zitting van 10 oktober 2017, gevoegd met de zaaknummers 16/135 tot en met 16/137, 16/204, 16/535, 16/536, 16/596 en 16/1040. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Voor appellante is tevens verschenen J.M. Swart-Hogeslag. Voor verweerder is tevens verschenen ing. M. van Boxtel. Het College heeft het onderzoek ter zitting geschorst.

Naar aanleiding van het verhandelde ter zitting heeft verweerder bij brief van 5 januari 2018 een aanvullend verweerschrift ingediend.

Bij brief van 12 juni 2018 heeft het College aan partijen medegedeeld dat het onderzoek zal worden voortgezet teneinde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) te stellen. Het College heeft partijen in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op een concept van de vragen. Bij afzonderlijke brieven van 26 juni 2018 hebben partijen hun zienswijzen ingediend.

Bij uitspraak van heden heeft het College tevens prejudiciële vragen aan het HvJEU voorgelegd in de – verwante – zaken met de zaaknummers 17/488, 17/511, 17/669 en 17/684 tussen Compaxo Vlees Zevenaar B.V., Ekro B.V., VION Apeldoorn B.V., Vitelco B.V. en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Overwegingen

1. Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden, zoals door partijen aangevoerd tot en met de zitting van 10 oktober 2017.
 - 1.1 Appellante exploiteert een slachterij waar rundvlees en varkensvlees worden verwerkt en in de handel worden gebracht.
 - 1.2 Om te verzekeren dat bij appellante de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd, worden officiële controles uitgevoerd als bedoeld in de artikelen 4 en 5 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.

1.3 Die officiële controles worden verricht bij onder meer de antemortem- en de postmortemkeuring. De controles worden verricht door officiële dierenartsen en assistenten die werkzaam zijn bij de als bevoegde autoriteit aangewezen Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en door officiële assistenten die door de NVWA worden ingeleend van de besloten vennootschap Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS).

1.4 Ter dekking van de kosten van de keuringswerkzaamheden int verweerder vergoedingen bij slachterijen op grond van artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a, en bijlage VI, punten 1 en 2 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, op grond van de Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden I alsmede op grond van de Regeling NVWA-tarieven.

1.5 Het proces van de inzet van het aantal officiële dierenartsen en officiële assistenten bij de keuringswerkzaamheden en de wijze waarop de vergoedingen ter dekking van de kosten voor de keuringswerkzaamheden bij de slachthuizen worden geïnd laat zich als volgt samenvatten. Het slachthuis dient bij de NVWA een aanvraag in ten behoeve van de te verrichten keuringswerkzaamheden en vermeldt hierbij het aantal officiële dierenartsen en officiële assistenten dat conform het bedrijfsprotocol van het slachthuis bij de keuringswerkzaamheden moet worden ingezet. Ook vermeldt het slachthuis (in kwartieren) hoeveel tijd met de keuringswerkzaamheden zal zijn gemoeid. Nadat de keuringswerkzaamheden zijn verricht, brengt verweerder bij het slachthuis de hiervoor verschuldigde bedragen in rekening. Het slachthuis dient voor iedere officiële dierenarts en officiële assistent die keuringswerkzaamheden heeft verricht een starttarief te betalen alsmede een tarief voor ieder kwartier dat een officiële dierenarts en officiële assistent aan de keuringswerkzaamheden heeft besteed. Indien de keuringswerkzaamheden meer kwartieren in beslag hebben genomen dan is aangevraagd, dient het slachthuis naast het voor de keuringswerkzaamheden per kwartier verschuldigde tarief ook een extra tarief per kwartier te betalen. Indien de keuringswerkzaamheden minder kwartieren in beslag hebben genomen dan

door het slachthuis is aangevraagd, dient het slachthuis evenwel voor de aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren te betalen.

1.6 De bestreden besluiten zien op facturen voor werkzaamheden van de NVWA en van KDS in de jaren 2013 tot en met 2016.

Wettelijk kader

2. Het College zal hierna voor iedere van belang zijnde wettelijke regeling afzonderlijk de daaruit relevante voorschriften weergeven.

2.1 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 (Verordening nr. 882/2004):

Considerans, punt 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.

(...)

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening gelden de definities van de artikelen 2 en 3 van Verordening (EG) nr. 178/2002.

Daarnaast zijn de volgende definities van toepassing:

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;

(...)

Artikel 26

Algemeen beginsel

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.

Artikel 27

Vergoedingen of heffingen

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.

5. Bij de vaststelling van de vergoedingen houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

- a) het type bedrijf en de daaraan verbonden risicofactoren;
- b) de belangen van bedrijven met een geringe productie;
- c) de traditionele methoden die worden gebruikt voor de productie, -verwerking en -distributie;
- d) de behoeften van bedrijven die gelegen zijn in gebieden met bijzondere geografische beperkingen.

(...)

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.

BIJLAGE VI

CRITERIA VOOR DE BEREKENING VAN VERGOEDINGEN

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. De kosten voor bemonstering en laboratoriumonderzoek.”

2.2 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 (Verordening nr. 854/2004):

“Artikel 2

Definities

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”.

(...)

Artikel 4

Algemene beginselen voor officiële controles van alle producten van dierlijke oorsprong die onder deze verordening vallen

1. De lidstaten zorgen ervoor dat exploitanten van een bedrijf de bevoegde autoriteit alle nodige assistentie verlenen bij de uitvoering van de officiële controles.

(...)

3. De in lid 1 bedoelde officiële controles betreffen:

a) de audit van de goede hygiënepraktijken en de op HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point (risicoanalyse en kritisch controlepunt)) gebaseerde procedures;

b) de in de artikelen 5, 6, 7 en 8 gespecificeerde officiële controles,

en

c) de in de bijlagen bij deze verordening genoemde specifieke audittaken.

(...)

4. Bij de audits van de goede hygiënepraktijken wordt nagegaan of de procedures van de exploitanten van levensmiddelenbedrijven voortdurend worden nageleefd ten minste met betrekking tot:

a) controle van de informatie over de voedselketen;

b) het ontwerp en het onderhoud van de gebouwen en de uitrusting;

c) de hygiëne vóór, tijdens en na het productieproces;

- d) persoonlijke hygiëne;
 - e) de opleidingen rond de thema's „hygiëne” en „werkmethoden”;
 - f) ongediertebestrijding;
 - g) de waterkwaliteit;
 - h) de temperatuurbeheersing
- en
- i) controles van de levensmiddelen die de inrichting worden binnengebracht of verlaten, en de bijbehorende documentatie.

(...)

7. In het geval van slachthuizen, wildverwerkingsinrichtingen en uitsnijderijen die vers vlees in de handel brengen, voert de officiële dierenarts de in de leden 3 en 4 bedoelde audittaken uit.

(...)

Artikel 5

Vers vlees

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) antemortemkeuring;

(...)

(d) postmortemkeuring;

(...)

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.

(...)

2.3 Richtlijn van de Raad van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en veterinaire controles zoals bedoeld in de Richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG, 90/675/EEG en 91/496/EEG (Richtlijn 85/73/EEG) (deze richtlijn is ingetrokken met ingang van 1 januari 2008):

“Artikel 5

1. De communautaire retributies dekken de kosten die de bevoegde autoriteit moet maken, in verband met:

- de loonkosten en sociale premies voor de keuringsdienst,
- de administratiekosten in het kader van de uitvoering van de controles en keuringen, eventueel met inbegrip van de kosten voor de na- en bijscholing van de inspecteurs voor de uitvoering van de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde controles en keuringen.

(...).”

2.4 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 (Verordening 2017/625):

“Artikel 81

De overeenkomstig artikel 79, lid 1, onder a), en artikel 79, lid 2, te innen vergoedingen of heffingen worden bepaald op basis van de volgende kosten, voor zover die voortkomen uit de betrokken officiële controles:

- a) de salarissen en socialezekerheids-, pensioen- en verzekeringskosten van personeelsleden die bij de uitvoering van officiële controles betrokken zijn, met inbegrip van ondersteunend en administratief personeel;
- b) de kosten van faciliteiten en uitrusting, met inbegrip van onderhouds- en verzekeringskosten en andere aanverwante kosten;
- c) de kosten van verbruiksgoederen en instrumenten;
- d) de kosten van diensten die gemachtigde instanties voor aan hen gedelegeerde officiële controles bij de bevoegde autoriteiten in rekening hebben gebracht;
- e) de kosten van de opleiding van de onder a) bedoelde personeelsleden, met uitzondering van opleiding die noodzakelijk is om de voor aanstelling door de bevoegde autoriteiten vereiste kwalificaties te verkrijgen;

f) de reiskosten van de onder a) bedoelde personeelsleden, alsmede bijbehorende verblijfskosten;

g) de door officiële laboratoria in rekening gebrachte kosten van bemonstering en laboratoriumanalyses, -tests en -diagnoses.

(...).”

2.5 Algemene wet bestuursrecht (Awb):

“Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

(...)

Artikel 7:12

1 De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. Daarbij wordt, indien ingevolge artikel 7:3 van het horen is afgezien, tevens aangegeven op welke grond dat is geschied.

(...).”

2.6 Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 4 mei 2009, nr. 2164, houdende retributies betreffende werkzaamheden van de VWA en AID (Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden I), geldend in de periode van 3 april 2013 tot en met 28 februari 2014.

“Artikel 1

1 Voor de toepassing van deze regeling wordt verstaan onder:

(...)

c. werkzaamheden: onderzoeken, keuringen en administratieve afwikkeling daarvan;

d. openingstijd: periode van maandag tot en met vrijdag, met uitzondering van algemeen erkende feestdagen, van 07.00 uur tot 18.00 uur;

(...)

f. aanbieder: degene die werkzaamheden laat verrichten of daartoe het verzoek doet;

(...)

h. kwartier: spanne tijds van één vierde deel van een uur, of een gedeelte daarvan, die besteed is of zou zijn aan werkzaamheden, met uitzondering van reistijd;

i. starttarief: op de reis- en voorbereidende administratietijd betrekking hebbende retributie;

(...)

n. Convenant Roodvleeskeuring: het op 4 juni 2004 gesloten convenant tussen de Directeuren-Generaal van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de VWA enerzijds, en de Voorzitters van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren en de Centrale Organisatie voor de Vleessector anderzijds, waarin onder meer afspraken zijn neergelegd betreffende de taakverdeling op het gebied van post mortem keuringswerkzaamheden, bedoeld in sectie IV, hoofdstuk I, hoofdstuk II, hoofdstuk III en hoofdstuk IV, onderdeel B, van bijlage I bij verordening (EG) nr.

854/2004;

o. werkdag: dag, niet zijnde een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag;

(...)

Hoofdstuk 5. Slacht

§ 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 (EG) 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 (EG) 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.

(...)

Hoofdstuk 10. Overige extra retributies

(...)

Artikel 50

1 Indien de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen 3, tweede lid, 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 de artikelen 3, tweede lid en 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 de artikelen 15, aanhef, en onderdeel b, 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 de artikelen 3, tweede lid, 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 de artikelen 3, tweede lid en 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 de artikelen 15, aanhef en onderdeel b, 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 de artikelen 3, tweede lid, 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 de artikelen 3, tweede lid en 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 de artikelen 15, aanhef, en onderdeel b, 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.

Hoofdstuk 11. Retribuering starttarieven

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.”

2.7 Met ingang van 1 maart 2014 is 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) in werking getreden. Deze regeling strekt tot vaststelling van een nieuw vereenvoudigd stelsel voor de tarieven voor keurings- en controlewerkzaamheden die ambtenaren van de NVWA verrichten in het kader van onder meer veterinaire en hygiëneregelgeving. De hiervoor aangehaalde bepalingen uit de Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden I zijn in vergelijkbare vorm neergelegd in de Regeling NVWA-tarieven. Het gaat daarbij om de volgende bepalingen:

-
- artikel 1 aanhef en onder a, e, g, j, k, l en m (definities);
 - artikel 3 juncto Bijlage A sub d (betreffende de hoogte van de retributies voor keuringen verricht door medewerkers van de NVWA);
 - artikel 10 (betreffende de hoogte van de retributies voor de post mortem keuring uitgevoerd door medewerkers van KDS);
 - artikel 20 (betreffende de hoogte van de extra retributies indien de werkzaamheden voor een medewerker van de NVWA, langer duren dan aangemeld, buiten openingstijd plaatsvinden of worden onderbroken of uitgesteld dan wel niet plaatsvinden);
 - artikel 22 (betreffende de hoogte van de extra retributies indien de werkzaamheden voor een medewerker van KDS de duur waarvoor deze zijn aangevraagd hebben overschreden, de werkzaamheden worden onderbroken of uitgesteld, onderscheidenlijk geheel of gedeeltelijk niet plaatsvinden);
 - artikel 23 (betreffende het in rekening brengen van starttarieven).

Arrest van het HvJEU van 17 maart 2016 in zaak C-112/15

3.1 Appellante acht de wijze waarop verweerder retributies heft onder meer in strijd met het arrest van het HvJEU van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, ECLI:EU:C:2016:185).

3.2 Dit arrest luidt, voor zover van belang, als volgt:

“27 Tegen deze achtergrond heeft het Østre Landsret (regionale rechter voor het oosten van Denemarken) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 27, lid 4, onder a), juncto bijlage VI, punten 1 en 2, van [verordening nr. 882/2004] aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de lidstaten bij de vaststelling van de aan levensmiddelenbedrijven opgelegde vergoeding de uitgaven in rekening brengen voor de salarissen en de opleiding van overheids personeel dat in dienst wordt genomen om een opleiding te volgen die voldoet aan de eisen die in verordening nr. 854/2004 aan ‘officiële assistenten’ worden gesteld, maar dat vóór de toelating tot deze opleiding en ook tijdens de opleiding geen vleescontroles uitvoert?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

28 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 27, lid 4, onder a), en bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de lidstaten bij de vaststelling van het bedrag van de aan levensmiddelenbedrijven opgelegde vergoeding voor officiële controles hun uitgaven in rekening brengen voor de salarissen en de opleiding van de personen die de verplichte basisopleiding tot officiële assistent volgen en die noch tijdens noch vóór deze opleiding vleescontroles uitvoeren.

29 Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat de officiële dierenartsen volgens artikel 5, punten 1 en 4, alsook de secties I en III van bijlage I van verordening nr. 854/2004 in slachthuizen audittaken en inspectietaken verrichten en door officiële assistenten kunnen worden bijgestaan. Voorts blijkt uit hoofdstuk III van sectie III van deze bijlage dat het aan het personeel van het slachthuis in bepaalde specifieke gevallen kan worden toegestaan de taken van officiële assistenten uit te voeren.

(...)

31 In dit verband dient te worden vastgesteld dat artikel 27 van verordening nr. 882/2004, anders dan de Deense regering stelt, de lidstaten geen beoordelingsruimte laat ten aanzien van de criteria voor de berekening van het bedrag van vergoedingen.

32 Om mededingingsverstoringen tegen te gaan, heeft de Uniewetgever namelijk geharmoniseerde regels voor officiële controles vastgesteld, die onder meer betrekking hebben op de verschillende elementen waarmee rekening mag worden gehouden bij de vaststelling van de vergoedingen ter dekking van de kosten van officiële controles (zie in die zin arrest Commissie/Duitsland, C-270/07, EU:C:2009:168, punt 42).

33 Dienaangaande blijkt duidelijk uit de in punt 30 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte bewoordingen van artikel 27, lid 4, onder a), van verordening nr. 882/2004 dat de elementen die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van het bedrag van de vergoedingen voor officiële controles die in slachterijen worden uitgevoerd, exhaustief worden vermeld in bijlage VI bij deze verordening.

34 Opgemerkt zij dat de uitdrukkingen die in deze bijlage worden gebezigd om de categorie van personen te omschrijven waarvoor de kosten door vergoedingen kunnen worden gedekt, verschillen naargelang van de betreffende taalversie van verordening nr. 882/2004. Zo zien de Duitse en de Franse taalversie van deze 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 mogelijkterwils op een ruimere kring van personen betrekking hebben. Wat de Deense taalversie van deze 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 deze 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.

35 In haar opmerkingen betoogt de Deense regering dat in geen enkele taalversie van bijlage VI bij verordening nr. 882/2004 wordt beschreven hoe ver de betrokkenheid bij de controles dient te reiken. Bijgevolg is zij van mening dat deze bijlage zich er niet tegen verzet dat een lidstaat de kosten van de opleiding tot hulpcontroleur financiert door middel van een vergoeding, zelfs indien deze kosten niet worden gemaakt voor degenen die de controles daadwerkelijk en rechtstreeks uitvoeren.

36 Dienaangaande zij opgemerkt dat de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering volgens vaste rechtspraak van het Hof niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling kan dienen of voorrang kan hebben boven de andere taalversies. Unierechtelijke bepalingen moeten immers uniform worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Europese Unie. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van Unierecht verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest *Axa Belgium*, C-494/14, EU:C:2015:692, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

(...)

39 Dienaangaande zij opgemerkt dat artikel 26 van verordening nr. 882/2004 weliswaar voorziet in zowel de aanwending van algemene belastingen als de vaststelling van vergoedingen of heffingen voor de financiering van de terbeschikkingstelling van „het nodige personeel en andere middelen voor officiële controles”, maar dat artikel 27 van deze verordening enkel ziet op vergoedingen en heffingen, die de lidstaten volgens lid 1 van deze bepaling slechts mogen innen ter „dekking van de kosten van officiële controles”. Gelet op het voorgaande mogen vergoedingen uitsluitend worden geïnd ter dekking van de kosten die de lidstaten daadwerkelijk moeten maken voor de uitvoering controles in

levensmiddelenbedrijven, en hebben zij niet tot doel de kosten van de initiële opleiding van bedoeld personeel af te wentelen op die bedrijven.

40 Bijgevolg dient bijlage VI bij verordening nr. 882/2004, waarnaar artikel 27 van deze verordening verwijst, aldus te worden uitgelegd dat zij uitsluitend ziet op de salarissen en de kosten van degenen die daadwerkelijk betrokken zijn bij de uitvoering van officiële controles. (...)

42 Derhalve dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 27, lid 4, onder a), juncto bijlage VI, punten 1 en 2, van verordening nr. 882/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de lidstaten bij de vaststelling van het bedrag van de aan levensmiddelenbedrijven opgelegde vergoedingen hun uitgaven voor de verplichte basisopleiding van officiële assistenten in rekening brengen.”

Geschilpunten die kunnen worden beslecht zonder uitleg van Unierecht door het HvJEU

De door appellante ingediende nadere stukken

4.1 Op grond van artikel 8:58, eerste lid, van de Awb kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen. Appellante heeft op 20 en 29 september 2017 alsmede op 9 oktober 2017 nadere stukken ingediend. Verweerder heeft bezwaren geuit tegen het betrekken van deze stukken bij de beoordeling. Deze bezwaren treffen geen doel voor zover het betreft de stukken die op 20 en 29 september 2017 zijn ingediend, omdat deze stukken niet te laat zijn ingediend. Het door appellante op 9 oktober 2017 ingediende stuk is echter wel te laat ingediend en de gemachtigde van verweerder heeft desgevraagd te kennen gegeven dat hij dit stuk niet heeft kunnen lezen. Dit stuk zal daarom thans niet bij de beoordeling worden betrokken.

Starttarieven

4.2 Volgens appellante worden veel te vaak starttarieven in rekening gebracht. Appellante is het er niet mee eens dat opnieuw starttarieven in rekening worden gebracht als officiële dierenartsen en/of officiële assistenten na een werkdag van acht of negen uur worden afgelost door nieuwe officiële dierenartsen en/of officiële assistenten.

4.3 Met betrekking tot de beroepsgrond van appellante dat te vaak starttarieven in rekening worden gebracht omdat officiële dierenartsen en assistenten worden afgelost, heeft

verweerder onder verwijzing naar verschillende bepalingen van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) aangevoerd dat een werkdag van meer dan acht of negen uur voor officiële dierenartsen en assistenten niet is toegestaan. Indien werkdagen bij slachthuizen tien uur duren, zoals bij appellante regelmatig voorkomt, zou dit leiden tot een veelheid aan overuren en uiteindelijk tot hogere kosten. Voor het in rekening brengen van starttarieven voor officiële dierenartsen en assistenten die collega's na een werkdag van acht of negen uur aflossen bestaat derhalve grond.

4.4 Het College is anders dan appellante van oordeel dat verweerder terecht (opnieuw) starttarieven in rekening brengt voor officiële dierenartsen en officiële assistenten die officiële dierenartsen en officiële assistenten aflossen nadat deze laatsten een werkdag van acht of negen uur hebben voltooid. Het College overweegt daartoe als volgt. Verweerder heeft aannemelijk gemaakt dat werkdagen van officiële dierenartsen of officiële assistenten, gelet op de ter zake toepasselijke regels, in beginsel niet langer dan acht of negen uur mogen duren. Het College acht voldoende aannemelijk dat eventueel langere werkdagen een veelheid aan overuren met zich zouden brengen en dat dit tot hogere kosten zou leiden. Voorts heeft verweerder aannemelijk gemaakt dat het werkklimaat in een slachterij inspannend is en dat de werktijd meer beslaat dan alleen de (voor appellante zichtbare) concrete keuringswerkzaamheden. Na afloop van de keuringswerkzaamheden dient vaak nog administratief werk te worden verricht en werk te worden overgedragen. Ook kan reistijd deel uitmaken van de werktijd en dient uit hygiënisch oogpunt rekening te worden gehouden met tijd voor het aan- en uittrekken van hygiënische bedrijfskleding. Voor het in rekening brengen van starttarieven voor officiële dierenartsen en officiële assistenten die officiële dierenartsen en officiële assistenten na een werkdag van acht of negen uur aflossen, bestaat gelet hierop voldoende grondslag. Het betoog van appellante, voor zover dat inhoudt dat de haar in rekening gebrachte tarieven te hoog zijn, omdat bij de berekening van die tarieven opnieuw starttarieven in rekening zijn gebracht nadat een periode van acht of negen uur is verstreken, faalt.

Factuurposten toeslag buiten opening, uitlooptoeslag en toeslag te late afmelding

4.5 Appellante heeft voorts aangevoerd dat ten onrechte extra toeslagen per kwartier in rekening worden gebracht voor werkzaamheden buiten openingstijden, voor uitloop van de werkzaamheden en voor het te laat afmelden van werkzaamheden. In dat verband heeft appellante mede betoogd dat de systematiek waarbij vooraf keuringswerkzaamheden in

kwartieren moeten worden aangevraagd en waarbij voor het aantal te weinig aangevraagde kwartieren een extra toeslag moet worden betaald in de praktijk ertoe leidt dat slachthuizen zekerheidshalve meer kwartieren aanvragen dan gemiddeld nodig zal zijn. Slachthuizen hebben niet altijd invloed op de duur van de keuringswerkzaamheden. Door zekerheidshalve meer kwartieren aan te vragen dan gemiddeld nodig zal zijn, willen de slachthuizen ondervangen dat zij worden geconfronteerd met de extra toeslagen voor niet aangevraagde kwartieren en zijn zij uiteindelijk goedkoper uit. Volgens appellante volgt uit de omstandigheid dat te weinig kwartieren voor keuringswerkzaamheden zijn aangevraagd echter niet dat verweerder ook hogere kosten voor die keuringswerkzaamheden heeft moeten maken. Gedurende de langere keuringstijd worden immers geen extra keuringswerkzaamheden uitgevoerd. Voor het in rekening brengen van deze extra (kwartier)toeslagen bieden artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a, en bijlage VI, punten 1 en 2 van Verordening nr. 882/2004 daarom geen grondslag.

4.6 Verweerder heeft de onderhavige factuurposten gebaseerd op de artikelen 50 tot en met 53 van de Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden I en de artikelen 20 en 22 van de Regeling NVWA-tarieven.

4.7 Het College ziet niet in waarom de extra toeslagen voor werkzaamheden buiten openingstijden, voor uitloop van de werkzaamheden en voor het te laat afmelden van werkzaamheden niet mogen worden doorberekend in de tarieven. Het College sluit hiertoe in zoverre aan bij hetgeen het College heeft overwogen in punt 5.9 van zijn uitspraak van 20 juli 2010 (ECLI:NL:CBB:2010:BN5472), dat het College niet onaannemelijk acht dat, indien controles door toedoen van de aanvrager buiten de reguliere openingstijden plaatsvinden, uitlopen of worden onderbroken of uitgesteld, in verband daarmee extra kosten worden gemaakt. Het College ziet niet in dat deze kosten, voor zover daadwerkelijk gemaakt en voor zover deze kosten zijn terug te voeren tot de kostenposten die zijn genoemd in bijlage VI bij Verordening nr. 882/2004, niet in de tarieven mogen worden verwerkt.

4.8 Het is echter aan verweerder om inzichtelijk te maken in hoeverre deze extra toeslagen zijn terug te voeren op de kostenposten die zijn genoemd in bijlage VI bij Verordening nr. 882/2004 en in hoeverre daadwerkelijk extra kosten voor de uitvoering van controles zijn gemaakt die het heffen van extra toeslagen rechtvaardigen. Dat heeft verweerder nagelaten,

zodat de bestreden besluiten ten aanzien van deze factuurposten een deugdelijke motivering missen en in strijd zijn met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

Het aantal ingezette officiële assistenten

4.9 Appellante heeft aangevoerd dat bij de uitvoering van de postmortemkeuringswerkzaamheden voor kalveren teveel officiële assistenten (van KDS) worden ingezet. Bij deze keuringswerkzaamheden worden zeven officiële assistenten ingezet terwijl het bedrijfsprotocol uitgaat van zes officiële assistenten. De hiermee verband houdende extra kosten worden ten onrechte bij appellante in rekening gebracht.

4.10 Verweerder heeft het College met betrekking tot de onderhavige beroepsgrond bij brief van 5 januari 2018 te kennen gegeven dat deze alsnog gegrond moet worden verklaard, omdat bij de keuringswerkzaamheden ten onrechte een zevende officiële assistent is ingezet. Dit betekent dat de bestreden besluiten in zoverre niet in stand kunnen blijven wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

Opbouw tarieven en juridische grondslag voor doorberekening bepaalde kostenposten

4.11 Appellante heeft verder aangevoerd dat verweerder, ondanks het verzoek daartoe van appellante, niet met concrete en verifieerbare gegevens inzichtelijk heeft gemaakt aan de hand van welke elementen de tarieven voor de keuringswerkzaamheden die zijn uitgevoerd door personeel in dienst van de NVWA en de tarieven voor de keuringswerkzaamheden die zijn uitgevoerd door personeel in dienst van KDS precies zijn opgebouwd, alsmede welke bedragen met die elementen gemoeid zijn en worden doorberekend in de tarieven. Verweerder is derhalve niet transparant. Voor appellante is het hierdoor niet goed mogelijk om exact na te gaan welke elementen zijn doorberekend in de tarieven en in welke mate. Appellante heeft een rapport (VHM-rapport) overgelegd en komt op grond daarvan tot de conclusie dat de tarieven voor de keuringswerkzaamheden 33% te hoog zijn. Volgens appellante dient het College zo nodig over de toepassing en de uitlegging van artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a, en bijlage VI, punten 1 en 2, van Verordening nr. 882/2004 prejudiciële vragen te stellen aan het HvJEU.

4.12 Verweerder stelt alle informatie over de opbouw van de tarieven voor de keuringswerkzaamheden waarover hij beschikt aan appellante te hebben overgelegd. Volgens verweerder is daarmee voldoende transparantie geboden.

4.13 Verweerder heeft erop gewezen dat bij de samenstelling van het start- en het kwartiertarief voor de keuringswerkzaamheden rekening is gehouden met alle kosten die de NVWA moet maken om de keuringswerkzaamheden te kunnen uitvoeren. In het document “Onderbouwing tarieven NVWA, versie 1 jan 2016” wordt toegelicht dat de basis voor de retributies wordt gevormd door de volgende producten:

1. Toezicht	Toezichtontwikkeling; Toezichtvoorbereiding en evaluatie (= productmanagement); Keuringen en inspecties; Monsterneming voor labonderzoek
2. Klantinteractie & dienstverlening	Klantinteractie; Dienstverlening; Interne ondersteuning (administratie); Aanvragen dienstverlening en toezicht (planning/voorscreening)
3. Kennis en expertise	(Inter)nationale opleidings- en begeleidingsprojecten; (inter)nationale kennisoverdracht Referentietraak laboratorium; Trend- en toekomstverkenningen
4. Laboratoriumonderzoek	Analyse en diagnose

Op pagina 6 van de Onderbouwing 2016 is verder een tabel opgenomen, genaamd “Procentuele verdeling kosten over kostensoorten product toezicht (2016)”. Daarin is vermeld welke kostensoorten verweerder onder het product toezicht schaaft en welk percentage van de kosten van dit product uit die kostensoort bestaat.

Ambtelijke salarissen (productieve medewerkers, staf en management)	65%
ICT DICTU	6%
Specifieke kosten (bijv. dienstkleeding, certificaten, inhuur practitioners)	7%
Huisvesting	4%

Algemene materiële kosten (bijv. dienstauto's, porti en koerier)	5%
Reis- en verblijfkosten	2%
Afschrijvingskosten	4%
Bureaunkosten	1%
Reiskosten Woon Werk Verkeer	1%
Inhuur overig personeel	3%
Opleidingskosten	1%
Overige kosten (overige personeelskosten, dotaties, voorzieningen en rente)	1%
Totaal	100%

Per categorie aan (de) keuringen onderworpen bedrijven is vervolgens een start- en kwartiertarief bepaald. Hoofdstuk 2 van de Onderbouwing 2016, dat de categorie Erkende Bedrijven betreft, is van toepassing op het slachthuis van appellante en vermeldt dat voor de berekening van de tarieven voor deze kosten zijn meegenomen de producten Toezicht (keuringen en inspecties), zijnde product 1, en Klantinteractie & dienstverlening (o.a. technische administratie en planning), zijnde product 2. De overige NVWA-producten dragen volgens de toelichting in hoofdstuk 2 niet of nauwelijks bij aan de kosten in deze sector.

4.14 Verder heeft verweerder aangevoerd dat door middel van een op 4 juni 2004 tot stand gekomen convenant tussen de overheid, het Productschap Vee en Vlees en de Centrale Organisatie voor de Vleessector (Convenant) is overeengekomen dat de postmortemkeuring van rood vlees met ingang van 1 januari 2006 door officiële assistenten in dienst van KDS wordt uitgevoerd. Deze keuring wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een officiële dierenarts van de NVWA en met inachtneming van het bepaalde in Verordening nr. 854/2004. De werkzaamheden die de officiële assistenten van KDS verrichten, worden door verweerder op basis van start- en kwartiertarieven bij het slachthuis in rekening gebracht door middel van aparte facturen. Bij de samenstelling van het start- en kwartiertarief is ook rekening gehouden met alle met de keuring verband houdende kosten die KDS moet maken. Die kosten bestaan uit de volgende elementen:

- personeelskosten;
- reis- en verblijfkosten;
- overige kosten buitendienst;

-
- bureaunkosten;
 - huisvestingskosten;
 - kosten aandeelhouders;
 - algemene kosten;
 - diverse financiële lasten.

4.15 Het College zal hierna in de punten 4.16 tot en met 4.18 ingaan op de beroepsgrond ten aanzien van de NVWA-tarieven en in punt 4.19 ingaan op de beroepsgrond ten aanzien van de KDS-tarieven.

4.16 Verweerder heeft in de bestreden besluiten en in zijn verweerschriften gewezen op de wijze van opbouw van de NVWA-tarieven. Het College heeft deze onderbouwing weergegeven in punt 4.13. Het College stelt vast dat van de vier elementen (producten) die volgens de Onderbouwing 2016 de basis vormen voor de NVWA-tarieven enkel het element Toezicht is uitgesplitst in kostensoorten en dat voor de overige elementen een dergelijke uitsplitsing niet is gemaakt. Zonder die uitsplitsing in kostensoorten kan naar het oordeel van het College geen inzicht worden verkregen in de opbouw van de tarieven. Dat is met name van belang voor product 2 (Klantinteractie & dienstverlening), aangezien in hoofdstuk 2 van de Onderbouwing 2016 is vermeld dat kosten uit product 2 worden betrokken bij de berekening van het tarief. De beschrijving van dit product in de tabel op pagina 5 van de Onderbouwing 2016 (Klantinteractie; Dienstverlening; Interne ondersteuning (administratie); Aanvragen dienstverlening en toezicht (planning/voorscreening)) biedt naar het oordeel van het College echter te weinig concrete aanknopingspunten om te bepalen welke kosten verweerder in aanmerking heeft genomen bij de berekening van het tarief. Op dit moment kan evenmin worden geoordeeld dat een uitsplitsing in kostensoorten voor de producten 3 (Kennis en expertise) en 4 (Laboratoriumonderzoek) niet noodzakelijk is. Hoewel in hoofdstuk 2 van de Onderbouwing 2016 vermeld is dat de producten 3 en 4 “niet of nauwelijks bijdragen” aan de kosten, laat deze formulering nog ruimte voor het (deels) meerekenen van kosten uit die producten. Of daarvan sprake is en, zo ja, om welke kostensoorten het dan gaat, heeft verweerder niet toegelicht en ook ter zitting niet kunnen ophelderen. Verweerder heeft aldus onvoldoende inzicht gegeven in de mate waarin de producten 2 tot en met 4 bijdragen aan het totaalbedrag aan kosten op basis waarvan de tarieven worden berekend en, voor zover zij bijdragen, in welke kostensoorten die producten vervolgens zijn uitgesplitst.

4.17 Het College overweegt verder dat ten aanzien van het product Toezicht (product 1) weliswaar een uitsplitsing is gemaakt in bepaalde kostensoorten, maar dat daarmee nog steeds niet in voldoende mate inzichtelijk is welke kosten zijn meegenomen. Daarbij is van belang dat de gemachtigde van verweerder ter zitting van het College te kennen heeft gegeven dat verdeelsleutels worden gehanteerd, zonder daarbij een toelichting te verstrekken over de daadwerkelijk toegepaste verdeelsleutels bij de opbouw van de tarieven.

4.18 Voornoemde uitsplitsing in kostensoorten en een nadere toelichting op de toegepaste verdeelsleutels zijn naar het oordeel van het College vereist om inzicht te kunnen krijgen in de opbouw van de tarieven. Zolang die informatie ontbreekt, kan niet worden nagegaan of sprake is van kosten in de zin van bijlage VI bij Verordening nr. 882/2004 en in hoeverre verweerder de gemaakte kosten mocht betrekken bij de opbouw van de aan appellanten in rekening gebrachte tarieven. Het College volgt verweerder derhalve niet in zijn standpunt dat voldoende transparantie is geboden in de opbouw van de NVWA-tarieven. De bestreden besluiten zijn daarom in zoverre niet voorzien van een deugdelijke motivering en zijn om die reden in strijd met artikel 7:12, eerste lid van de Awb.

4.19 Verweerder heeft in de bestreden besluiten en in zijn verweerschriften gewezen op de wijze waarop de KDS-tarieven zijn opgebouwd. Het College heeft deze onderbouwing weergegeven in punt 4.14. Het College is van oordeel dat verweerder met die onderbouwing ook onvoldoende inzicht heeft gegeven in de wijze waarop de KDS-tarieven zijn opgebouwd. De door verweerder gegeven onderbouwing mist immers een uitsplitsing in kostensoorten, maakt niet duidelijk aan de hand van welke verdeelsleutel de algemene kosten zijn verdeeld en maakt voorts niet inzichtelijk wat onder kosten aandeelhouders, algemene kosten en diverse financiële lasten moet worden verstaan. De bestreden besluiten berusten daarom ook in zoverre niet op een deugdelijke motivering, zodat zij ook in zoverre in strijd zijn met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

Tussenconclusie

4.20 Uit de punten 4.8 (onvoldoende inzicht in wettelijke grondslag factuurposten toeslag buiten opening, uitlooptoeslag en toeslag te late afmelding), 4.10 (ten onrechte zevende officiële assistent in rekening gebracht), 4.18 (onvoldoende inzicht in opbouw NVWA-tarieven) en 4.19 (onvoldoende inzicht in opbouw KDS-tarieven) volgt dat het College de beroepen in de einduitspraak gegrond zal verklaren en de bestreden besluiten in zoverre zal

vernietigen. Verweerder zal ten aanzien van de in genoemde punten behandelde aspecten opnieuw op de bezwaren van appellante moeten beslissen en tevens inzichtelijk moeten maken tot welk bedrag de bij appellante in rekening gebrachte facturen moeten worden herzien in verband met de ten onrechte in rekening gebrachte zevende assistent. Het College zal daarvoor in de einduitspraak een termijn bepalen.

4.21 Zoals blijkt uit hetgeen hierna zal worden overwogen in de punten 4.22 tot en met 4.36, bestaat in verband met een aantal nog te bespreken geschilpunten naar het oordeel van het College redelijkerwijs zoveel twijfel over de toepassing van artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a, en bijlage VI, punten 1 en 2, van Verordening nr. 882/2004 dat er aanleiding is voor het stellen van prejudiciële vragen aan het HvJEU. In het geval thans zou worden volstaan met gegrondverklaring van het beroep onder vernietiging van de bestreden besluiten wegens de in punt 4.20 genoemde gebreken, en het geven van de opdracht aan verweerder om in zoverre opnieuw te beslissen op de bezwaren van appellante, zou het College hieraan voorbijgaan. Dat zou betekenen dat verweerder bij evengenoemde nadere besluitvorming in het ongewisse zou worden gelaten over de oplossing van de geschilpunten voor de beslechting waarvan een uitleg van Unierecht door het HvJEU noodzakelijk wordt geacht. Tevens zou dat waarschijnlijk tot gevolg hebben dat vorengenoemde geschilpunten later in andere beroepsprocedures alsnog ter beoordeling aan het College zouden worden voorgelegd en het College dan zou moeten overgaan tot het stellen van bedoelde vragen aan het HvJEU. Gelet op de bij deze beroepsprocedure betrokken belangen en om proceseconomische redenen, acht het College het geraten om die weg niet in te slaan en het HvJEU thans om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Daarbij is van belang dat verweerder naar het oordeel van het College na beantwoording van de prejudiciële vragen in staat moet worden geacht om goed gemotiveerde besluiten te nemen waarin de voor de opbouw van de tarieven relevante feiten worden gepresenteerd. Het College acht daarbij voorts van belang dat bij het College meer dan vierhonderd beroepen aanhangig zijn tegen soortgelijke beslissingen op bezwaar van verweerder als de hier aan de orde zijnde bestreden besluiten. Bij veel van deze beroepen is ook de Centrale Organisatie voor de Vleessector betrokken, die de belangen van de werkgevers in deze sector behartigt. In al deze procedures is sprake van identieke of min of meer dezelfde soort beroepsgronden als die welke zijn aangevoerd tegen de in deze vier procedures bestreden besluiten. Al deze beroepen hebben gemeen dat op algemeen en fundamenteel niveau de rechtmatigheid van de door verweerder geïnde vergoedingen ter dekking van de kosten van officiële controles in het kader van Verordening nr. 882/2004 en

de Regeling NVWA-tarieven ter discussie wordt gesteld. De uitkomst van de onderhavige procedure is mede bepalend voor de vorengenoemde andere beroepsprocedures bij het College. De prejudiciële beslissing van het HvJEU zal naar verwachting van het College tevens bijdragen aan een zinvolle en efficiënte afdoening van de bij verweerder aanhangige bezwaarprocedures.

Geschilpunten voor de beslechting waarvan een uitleg van Unierecht door het HvJEU noodzakelijk wordt geacht

Uitleg bijlage VI, punten 1 en 2, bij Verordening nr. 882/2004

4.22 Appellante heeft onder verwijzing naar het arrest van het HvJEU van 17 maart 2016, *Kødbranchens Fællesråd* (zaak C-112/15 (ECLI:EU:C:2016:185)) aangevoerd dat de elementen die in aanmerking mogen worden genomen bij de berekening van de tarieven voor de keuringswerkzaamheden die bij haar worden uitgevoerd exhaustief worden vermeld in bijlage VI bij Verordening nr. 882/2004. Dit betekent dat uitsluitend de salarissen en de kosten van degenen die daadwerkelijk betrokken zijn bij de uitvoering van de officiële controles in aanmerking mogen worden genomen bij de samenstelling van die tarieven. De door verweerder gehanteerde tarieven bevatten echter ook kostenelementen die niet zien op de salarissen en de kosten van degenen die daadwerkelijk betrokken zijn bij de uitvoering van keuringswerkzaamheden. Die kostenelementen mogen daarom niet bij appellante in rekening worden gebracht. Ook bevatten de tarieven kostenelementen voor de inzet van ondersteunend en administratief personeel dat niet bij de daadwerkelijke uitvoering van de keuringswerkzaamheden betrokken is, alsmede diverse andere algemene kostenelementen van zowel de NVWA als KDS.

4.23 Verweerder heeft aangevoerd dat uit het arrest van het HvJEU van 17 maart 2016, waarnaar appellante heeft verwezen, volgt dat de gemaakte kosten voor het personeel dat de keuringswerkzaamheden feitelijk uitvoert mogen worden doorberekend in de tarieven, alsmede de kosten die worden gemaakt om de uitvoering van keuringswerkzaamheden mogelijk te maken.

4.24 Het College overweegt als volgt. In het arrest van 17 maart 2016 heeft het HvJEU duidelijk gemaakt dat kosten die de lidstaten daadwerkelijk moeten maken voor de uitvoering van controles, in rekening mogen worden gebracht en dat bijlage VI bij Verordening nr.

882/2004 uitsluitend ziet op de salarissen van en de kosten (als genoemd in punt 2 van deze bijlage) voor personeel dat daadwerkelijk betrokken is bij de (uitvoering van de) officiële controles. In het debat tussen partijen onderscheidt het College twee lijnen, waarvan de eerste de vraag betreft wat dient te worden verstaan onder “het personeel dat daadwerkelijk betrokken is bij de (uitvoering van de) officiële controles” in de zin van de punten 1 en 2 van bijlage VI bij Verordening nr. 882/2004. De tweede lijn betreft de vraag naar de omstandigheden waaronder en de grenzen waarbinnen nog sprake is van een zodanige relatie tussen de gemaakte kosten voor dit andere personeel dat de keuringswerkzaamheden mede mogelijk maakt (zoals administratief personeel, stafmedewerkers, managers en koeriers) en de officiële controles dat de retributie van die (salaris)kosten kan worden gebaseerd op artikel 27, vierde lid, en bijlage VI, punten 1 en 2 van Verordening nr. 882/2004. Het College zal nu eerst ingaan op de eerste lijn van het debat (punt 4.25) en daarna de tweede lijn bespreken (punt 4.26).

4.25 Niet in geschil is dat de officiële dierenartsen en officiële assistenten die de officiële keuringen in de slachthuizen verrichten, vallen onder het personeel dat daadwerkelijk betrokken is bij de (uitvoering van de) officiële controles in de zin van bijlage VI, punten 1 en 2, bij Verordening nr. 882/2004. Volgens appellante houdt het daar op, en kunnen de salarissen van en kosten voor uitsluitend dit personeel bij haar in rekening worden gebracht. Verweerder, daarentegen, meent dat onder dit in bijlage VI bedoelde personeel ook administratief en ander personeel geschaard kan worden, zodat ook de salarissen van en kosten voor dat personeel bij appellante in rekening mogen worden gebracht. Verordening nr. 882/2004 geeft, mede gelet op de considerans, geen uitsluitsel over wat dient te worden verstaan onder de zinsnede “personeel dat betrokken is bij de (uitvoering van de) officiële controles”. In het arrest van 17 maart 2016 worden geen criteria gegeven om te bepalen wanneer al dan niet sprake is van personeel dat “daadwerkelijk betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles”. Het College volgt appellante dan ook niet in haar standpunt dat reeds uit dat arrest volgt dat uitsluitend de officiële dierenarts en de officiële assistent die daadwerkelijk de officiële controles verrichten, binnen het bereik van deze bepaling vallen. Toch twijfelt het College of de ruimere uitleg van genoemde bepalingen door verweerder de juiste is. Die twijfel houdt verband met de verschillen tussen de huidige Verordening nr. 882/2004, de voorheen geldende Richtlijn 85/73/EEG en de wel in werking getreden maar thans (voor zover hier van belang) nog niet van toepassing zijnde Verordening 2017/625. Zowel in Richtlijn 85/73/EEG (artikel 5, eerste lid) als in Verordening 2017/625 (artikel 81,

aanhef en onder a) laat de Europese wetgever ruimte voor de retributie van administratiekosten en (salaris)kosten van ondersteunend en administratief personeel. Daaruit zou, enerzijds, kunnen worden afgeleid dat, aangezien in bijlage VI bij Verordening nr. 882/2004 ondersteunend en administratief personeel niet expliciet wordt genoemd, de salariskosten en andere kosten (genoemd in punt 2 van bijlage VI) van ander personeel dan officiële dierenartsen en officiële assistenten niet mogen worden geïnd. Anderzijds lijkt de zinsnede “personeel dat betrokken is bij de (uitvoering van de) officiële controles” in bijlage VI, punten 1 en 2 bij Verordening nr. 882/2004 ruimte te laten voor de mogelijkheid daaronder ook de kosten te scharen van andere personen dan de officiële dierenarts en de officiële assistent die in de slachthuizen de officiële controles verrichten, omdat de zinsnede “betrokken bij” geen strak omljnd, eenduidig begrip betreft. Een ruimere uitleg lijkt aan te sluiten bij de vorige en toekomstige regeling waarin klaarblijkelijk ruimte was en geboden wordt om meer kosten in rekening te brengen dan uitsluitend het salaris van en de kosten voor de officiële dierenarts en de officiële assistent die in de slachthuizen daadwerkelijk de officiële controles verrichten. Voor deze uitleg pleit voorts nog dat er geen aanwijzingen zijn dat de Europese wetgever de huidige regeling in Verordening nr. 882/2004 strikter heeft willen maken dan de vorige regeling in Richtlijn 85/73/EEG, of dat in de nieuwe Verordening 2017/625 wordt teruggekomen van een striktere regeling in Verordening nr. 882/2004. De omstandigheid dat (de considerans van) Verordening 2017/625 geen uitsluitel geeft over het antwoord op de vraag of een en ander op dit punt een verduidelijking van de bij Verordening 2017/625 in te trekken Verordening nr. 882/2004 behelst, dan wel een daadwerkelijk beoogde uitbreiding van de werkingssfeer op dit punt introduceert, doet het College twijfelen of niet toch onder het regime van Verordening nr. 882/2004 ook de salarissen van en kosten voor ander personeel dan de officiële dierenarts en de officiële assistent die daadwerkelijk de officiële controles verrichten in de tarieven mogen worden doorberekend. Omdat dit een punt van uitleg van Unierecht betreft, en het College die uitleg van wezenlijk belang acht voor de beslechting van het geschil, zal het College ter zake, op de voet van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, een vraag aan het HvJEU voorleggen (vraag 1).

4.26 Met betrekking tot de tweede lijn die het College in het debat van partijen heeft onderscheiden, overweegt het College als volgt. Mocht het zo zijn dat ook (salaris)kosten van ander personeel dan de officiële dierenarts en de officiële assistent die daadwerkelijk de officiële controles verrichten, in dienst van de NVWA of KDS, bij appellanten mogen worden

geïnd, dan rijst vervolgens de vraag onder welke omstandigheden en binnen welke grenzen nog sprake is van een zodanige relatie tussen de gemaakte kosten voor dit andere personeel en de officiële controles dat de retributie van die (salaris)kosten kan worden gebaseerd op artikel 27, vierde lid, en bijlage VI, punten 1 en 2, van Verordening nr. 882/2004. Deze vraag rijst, omdat de zinsnede “betrokken bij” in bijlage VI, punten 1 en 2 bij Verordening nr. 882/2004 geen eenduidig, strak omlijnd begrip betreft, zoals hiervoor ook is overwogen in punt 4.25. Ook daarover zal het College daarom een vraag stellen aan het HvJEU (vraag 2).

Niet gewerkte maar wel aangevraagde kwartieren

4.27 Appellante heeft daarnaast betoogd dat in de situatie dat de keuringswerkzaamheden minder kwartieren in beslag nemen dan vooraf is aangevraagd de tarieven voor deze wel aangevraagde maar niet door de officiële dierenartsen en/of officiële assistenten gewerkte kwartieren, anders dan door verweerder wordt gedaan, niet in rekening mogen worden gebracht, omdat daarmee kosten in rekening worden gebracht voor niet daadwerkelijk verrichte keuringswerkzaamheden.

4.28 Verweerder heeft aangevoerd dat appellante verantwoordelijk is voor een correcte opgave van het aantal benodigde kwartieren voor de keuringswerkzaamheden. Indien voor de keuringswerkzaamheden meer kwartieren worden aangevraagd dan nodig blijkt te zijn, worden ook de tarieven voor de aangevraagde maar niet gewerkte kwartieren in rekening gebracht. Voor de medewerkers van de NVWA wordt een strakke planning gehanteerd. Indien appellante teveel kwartieren voor een keuring heeft aangevraagd, moeten deze medewerkers worden doorbetaald ondanks het feit dat zij niet alle kwartieren keuringswerkzaamheden verrichten. Gezien de eigen verantwoordelijkheid voor het indienen van een correcte aanvraag ziet verweerder geen reden om deze kosten niet in rekening te mogen brengen.

4.29 Ten aanzien van het betoog van appellante dat artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a, en bijlage VI, punten 1 en 2 van Verordening nr. 882/2004 geen grondslag bieden voor het in rekening brengen van tarieven voor, samengevat weergegeven, niet gewerkte maar wel aangevraagde kwartieren rijst, gelet op het arrest van het HvJEU van 17 maart 2016, bij het College twijfel of het in rekening brengen van die kosten in strijd is met artikel 27, vierde lid, en bijlage VI van Verordening nr. 882/2004. Het is de vraag of ten aanzien van die kwartieren kan worden gesproken van kosten die de lidstaten daadwerkelijk moeten maken voor de

uitvoering van officiële controles. Met betrekking tot dit punt zal derhalve evenzeer een prejudiciële vraag aan het HvJEU worden gesteld (vraag 3a).

Tarieven voor ingeleende dierenartsen

4.30 Voorts heeft appellante aangevoerd dat zij heeft vernomen dat de NVWA voor het verrichten van keuringswerkzaamheden ook officiële dierenartsen inleent van uitzendbureaus. Het bedrag van de vergoedingen die deze dierenartsen van verweerder krijgen uitbetaald, ligt echter fors lager dan het bedrag dat voor deze vergoedingen in de tarieven is doorberekend en dat appellante voor de inzet van die dierenartsen bij keuringswerkzaamheden dient te betalen aan verweerder. Volgens appellante maakt verweerder hiermee zo'n € 8.500.000,- winst. Ook heeft appellante begrepen dat verweerder, in de situatie dat minder kwartieren worden gewerkt dan is aangevraagd, aan van KDS en uitzendbureaus ingeleende officiële assistenten alleen het daadwerkelijk gewerkte aantal kwartieren uitbetaalt en niet het aantal aangevraagde kwartieren terwijl appellante wel voor alle aangevraagde kwartieren van deze assistenten aan verweerder dient te betalen. Verweerder brengt daarom ten onrechte kosten en kwartiertarieven bij appellante in rekening voor kosten die niet daadwerkelijk gemaakt worden.

4.31 Ter zitting van het College heeft de gemachtigde van verweerder hetgeen appellante heeft aangevoerd, desgevraagd bevestigd. Als uitleg voor deze handelwijze heeft de gemachtigde van verweerder uiteengezet dat verweerder de tarieven voor alle partijen gelijk wil houden. Het salaris dat officiële dierenartsen in vaste dienst van de NVWA ontvangen voor de keuringswerkzaamheden ligt hoger dan de vergoedingen die de NVWA voor door ingeleende officiële dierenartsen verrichte werkzaamheden uitbetaalt aan die ingeleende dierenartsen. Het verschil wordt verrekend en daarmee omgeslagen naar de gehele branche. Verder komt, in de situatie dat de keuringswerkzaamheden minder kwartieren in beslag nemen dan is aangevraagd, het verschil tussen het bedrag dat bij slachthuizen wordt geïnd voor de aangevraagde kwartieren en het lagere bedrag dat aan ingeleend personeel voor alleen de feitelijk gewerkte kwartieren wordt uitbetaald, ten goede aan de kosten voor overhead van de NVWA.

4.32 De situatie dat de keuringswerkzaamheden door dierenartsen die de NVWA heeft ingeleend, minder kwartieren in beslag nemen dan is aangevraagd, onderscheidt zich in zoverre van de situatie die is beschreven in punt 4.29 dat hier geen sprake is van personeel in

dienst van de NVWA dat moet worden doorbetaald. Evenals ter zake van de in punt 4.29 beschreven situatie rijst ook met betrekking tot het in rekening brengen van vergoedingen voor wel aangevraagde maar niet gewerkte uren in het geval van personeel in dienst van KDS twijfel omtrent de uitleg van het Unierecht, zodat het College hieromtrent een prejudiciële vraag zal stellen (vraag 3b).

4.33 Het College zou zich voorts op zichzelf – en dus afgezien van de vraag welke maatstaven daarbij een rol zouden moeten spelen - een interpretatie van het Unierecht kunnen voorstellen waarbij de door verweerder gehanteerde tariefopbouw voor ingeleende dierenartsen toelaatbaar zou worden geacht. Dit neemt niet weg dat ook hier bij het College twijfel bestaat over de uitleg van het Unierecht. Het College zal op dit punt evenzeer een prejudiciële vraag aan het HvJEU voorleggen (vraag 4).

Weerstandsvermogen

4.34 Appellante heeft erop gewezen dat in de tarieven een element is verwerkt voor de opbouw van een weerstandsvermogen van KDS. Volgens appellante wordt hiermee beoogd een financiële buffer op te bouwen voor mogelijk in de toekomst te maken kosten bij bijvoorbeeld calamiteiten. Het weerstandsvermogen houdt derhalve geen rechtstreeks verband met de concreet verrichte keuringswerkzaamheden, zodat de kosten hiervoor niet kunnen worden aangemerkt als kosten van degenen die daadwerkelijk betrokken zijn bij de uitvoering van de keuringswerkzaamheden.

4.35 Verweerder heeft aangevoerd dat bij de samenstelling van het start- en kwartiertarief rekening is gehouden met een bedrag ten behoeve van de opbouw van een weerstandsvermogen van KDS. Met het weerstandsvermogen wordt beoogd te verzekeren dat bij onverwachte omstandigheden, zoals een langdurige dierziektecrisis waarbij de slacht van dieren langdurig is komen stil te liggen, personeels- en opleidingskosten kunnen worden doorbetaald en geen personeel hoeft te worden ontslagen. Hierdoor kunnen in onzekere tijden ook keuringen worden verricht en kunnen direct na het einde van een dergelijke crisis ook weer keuringen worden verricht. Het weerstandsvermogen ziet daarmee op noodzakelijke bedragen ter dekking van daadwerkelijk gemaakte kosten. Bij de berekening van het noodzakelijk geachte weerstandsvermogen van KDS wordt de helft van de gemiddelde jaaromzet van KDS van de voorgaande twee jaar in aanmerking genomen en daarbij wordt een bedrag van € 500.000,- opgeteld. Voor de totstandkoming van het keuringstarief wordt

vooraf een zo nauwkeurig mogelijke begroting gemaakt. Echter, de daadwerkelijk gerealiseerde opbrengst en de daadwerkelijk gemaakte kosten wijken hiervan in de praktijk af. Het belangrijkste verschil is meestal te wijten aan het verschil tussen de begrote en de daadwerkelijk ingekochte keuringstijd. Wordt meer keuringstijd ingekocht dan begroot, dan wordt over het algemeen een hogere winst gerealiseerd dan begroot en omgekeerd. De ontstane verschillen worden verrekend met het weerstandsvermogen, waardoor het weerstandsvermogen wat toeneemt als de omzet stijgt en afneemt als de omzet daalt. Verweerder is niet gebleken dat voor het weerstandsvermogen een hoger bedrag is opgenomen in het kwartiertarief dan noodzakelijk. Daarmee is het tarief in overeenstemming met artikel 27 van Verordening nr. 882/2004. Het College heeft in zijn uitspraak van 14 oktober 2010 (ECLI:NL:CBB:2010:BO2557) bovendien reeds bevestigd dat het onderdeel van de heffing dat is bedoeld om een weerstandsvermogen mee op te bouwen als werkelijk gemaakte keuringskosten kan worden gezien.

4.36 In zijn uitspraak van 14 oktober 2010 (ECLI:NL:CBB:2010:BO2557) heeft het College geoordeeld dat er geen reden is voor het oordeel dat het element van de tarieven – dat in dat geval beduidend lager was dan € 2,50 – dat bedoeld is voor de opbouw van een weerstandsvermogen van KDS niet als kosten kan worden aangemerkt, omdat het weerstandsvermogen is bedoeld om de uitvoering van de keuringswerkzaamheden mogelijk te maken. Verweerder heeft toegelicht dat het weerstandsvermogen wordt opgebouwd om te verzekeren dat bij onverwachte omstandigheden, zoals een dierziektecrisis waarbij de keuringen langdurig stil kunnen komen te liggen en KDS geen inkomsten heeft, salarissen en opleidingskosten kunnen worden doorbetaald en geen personeel hoeft te worden ontslagen. Hierdoor kunnen, aldus verweerder, ook direct na een dergelijke crisis weer keuringen worden verricht. Het College maakt hieruit op dat in ieder geval een gedeelte van het weerstandsvermogen alsdan kan worden aangewend voor personeel van KDS dat de keuringswerkzaamheden feitelijk uitvoert en dat een gedeelte kan worden aangewend voor personeel dat de uitvoering van keuringswerkzaamheden mogelijk maakt. Het College zou zich, geplaatst tegen de achtergrond van het overwogene in punt 11 van de considerans van Verordening nr. 882/2004, een interpretatie van het Unierecht kunnen voorstellen waarbij de opbouw van een zeker weerstandsvermogen op zichzelf in voorkomend geval toelaatbaar zou worden geacht. Het arrest van het HvJEU van 17 maart 2016, dat een antwoord op een vraag van andere orde inhoudt, bevat op dit punt geen aanwijzingen, gezien de specifieke casus die aanleiding heeft gegeven tot de bij die gelegenheid aan het HvJEU voorgelegde vragen. Al

aangenomen dat, ook na het arrest van het HvJEU van 17 maart 2016, de opbouw en het in stand houden van een zodanig weerstandsvermogen op zichzelf in een normatieve omgeving als hier aan de orde toelaatbaar moeten worden geacht, dan is niet alleen niet duidelijk aan de hand van welke maatstaven in dat geval de maximale omvang van dat weerstandsvermogen moet worden bepaald, maar blijft evenzeer ongewis welke betekenis hier moet worden gehecht aan de omstandigheid dat dit weerstandsvermogen wordt opgebouwd bij een besloten vennootschap (KDS) waarvan de NVWA officiële assistenten inleent, terwijl het wegvallen van inkomsten voor een besloten vennootschap op zichzelf kan worden geacht te behoren tot het normale bedrijfsrisico. Voorts is bij dit alles niet duidelijk aan wie in geval van een bedrijfsbeëindiging of faillissement van KDS het reeds opgebouwde weerstandsvermogen ten goede komt. Al deze omstandigheden doen het College twijfelen of het College zijn eerder gevormde jurisprudentie op het punt van het weerstandsvermogen nog langer kan handhaven. Het College zal daarom terzake twee prejudiciële vragen aan het HvJEU voorleggen (vragen 5 en 6).

Tot slot

5. Het College tekent bij het voorgaande aan dat over de opbouw van de tarieven en de facturen tussen partijen sprake is van een langdurig lopende discussie en dat bij het College een groot aantal zaken aanhangig is waarin rechtsvragen aan de orde zijn die in wezen het gevolg zijn van dezelfde problematiek die hier aan de orde is.

6. In afwachting van het arrest van het HvJEU zal iedere verdere beslissing worden aangehouden.

Beslissing

Het College:

- verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen 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 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 (Verordening nr. 882/2004) en “het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles” in punt 2 van bijlage VI bij Verordening nr. 882/2004 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 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) of de besloten vennootschap Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (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 bijlage VI bij Verordening nr. 882/2004 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?
- 3a. 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, 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?

3b. Geldt het antwoord op vraag 3a 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, er aan 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 onder 4 geformuleerde 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?

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.L. van der Beek, mr. R.R. Winter en mr. H.S.J. Albers, in aanwezigheid van mr. S.M. van Ditmarsch, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 17 juli 2018.

w.g. H.L. van der Beek

w.g. S.M. van Ditmarsch

voor afschrift conform 