Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PRIIT PIKAMÄE
vom 18. September 2019 [1]

Verbundene Rechtssachen C-477/18 und C-478/18

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

(Vorabentscheidungsersuchen des College van Beroep voor het bedrijfsleven [Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung Nr. 882/2004 – Amtliche Kontrollen von Lebens- und Futtermitteln – Finanzierung – Gebühren, die von den Mitgliedstaaten zur Deckung der durch die amtlichen Kontrollen entstandenen Kosten erhoben werden können – Anhang VI – Begriff ‚für die amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal' – Begriff ‚Nebenkosten' – Art. 27 – Kosten, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen – Von den zuständigen Behörden getragene Kosten – Gebuchte, aber nicht aufgewendete Viertelstunden – Durchschnittstarife – Bei einer privaten Gesellschaft gebildete Rücklage, die im Fall einer Tierseuche zur Zahlung von Ausbildungskosten für das Personal, das tatsächlich die Kontrollen durchführt, verwendet werden kann"

1. In den Vorabentscheidungsersuchen, die Gegenstand der vorliegenden Schlussanträge sind, befragt das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) den Gerichtshof insbesondere zur Auslegung von Art. 27 Abs. 1 und 4 sowie von Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz [2].

2. Allgemein soll sich der Gerichtshof dazu äußern, welchen Voraussetzungen und Grenzen die Befugnis der zuständigen nationalen Behörden, von Schlachthöfen für die bei ihnen durchgeführten amtstierärztlichen Kontrollen Gebühren zur Deckung der dadurch entstandenen Kosten zu erheben, nach der Verordnung Nr. 882/2004 unterliegt.

1 Originalsprache: Französisch.

2 ABl. 2004, L 191, S. 1 (berichtigte Fassung).

3. In diesem Zusammenhang wird der Gerichtshof insbesondere zu klären haben, ob die zuständigen nationalen Behörden berechtigt sind, die Lohn- und Gehaltskosten von anderem Personal als jenem, das die amtlichen Kontrollen konkret durchführt, die vom Schlachthof im Voraus festgelegten und bei der zuständigen Behörde gebuchten, aber nicht aufgewendeten Kontrollzeiten sowie die Kosten der Bildung einer Rücklage bei einer privaten Gesellschaft, die der zuständigen Behörde amtliche Fachassistenten für diese Kontrollen zur Verfügung stellt, den Schlachthöfen in Rechnung zu stellen.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung Nr. 882/2004

4. Die Erwägungsgründe 11 bis 14 und 32 der Verordnung Nr. 882/2004 lauten:

„(11) Die für amtliche Kontrollen zuständigen Behörden sollten eine Reihe operationeller Kriterien erfüllen, damit ihre Unparteilichkeit und Effizienz gewährleistet ist. So sollten sie über ausreichendes und entsprechend qualifiziertes und erfahrenes Personal sowie über adäquate Einrichtungen und Ausrüstungen zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen.

(12) Die amtlichen Kontrollen sollten unter Anwendung geeigneter, eigens hierfür entwickelter Methoden durchgeführt werden, einschließlich Routinekontrollen, aber auch intensiverer Kontrollen wie Inspektionen, Verifizierungen, Überprüfungen, Entnahme und Untersuchung von Proben. Die ordnungsgemäße Anwendung dieser Techniken setzt eine entsprechende Schulung des die amtlichen Kontrollen durchführenden Personals voraus. Außerdem sind Schulungen erforderlich, damit sichergestellt ist, dass die Kontrollbehörden einheitliche Entscheidungen treffen, insbesondere was die Umsetzung der Grundsätze der Gefahrenanalyse und der Überwachung kritischer Kontrollpunkte (HACCP-Grundsätze) anbelangt.

(13) Die amtlichen Kontrollen sollten regelmäßig durchgeführt werden, ihre Häufigkeit sollte sich nach der jeweiligen Risikolage … richten. …

(14) Amtliche Kontrollen sollten auf der Grundlage dokumentierter Verfahren durchgeführt werden, damit gewährleistet ist, dass diese Kontrollen einheitlich und auf einem konstant hohen Niveau durchgeführt werden.

…

(32) Für die Durchführung amtlicher Kontrollen sollten ausreichende Finanzmittel bereitgestellt werden. Daher sollten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben können, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen. Dabei steht es den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten frei, die Gebühren und Kostenbeiträge auf der Grundlage der entstandenen Kosten und unter Berücksichtigung der betrieblichen Gegebenheiten als Pauschalbeträge festzulegen. Werden die Unternehmer zur Abgabe von Gebühren verpflichtet, so sollten hierfür einheitliche Grundsätze gelten. Es ist daher angezeigt, die Kriterien für die Bestimmung der Höhe von Inspektionsgebühren festzulegen. …“

5. In Art. 2 Nr. 1 dieser Verordnung wird „amtliche Kontrolle“ definiert als „jede Form der Kontrolle, die von der zuständigen Behörde oder der Gemeinschaft zur Verifizierung der Einhaltung des Futtermittel- und Lebensmittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz durchgeführt wird“.

6. Art. 3 („Allgemeine Verpflichtungen hinsichtlich der Organisation amtlicher Kontrollen“) der Verordnung bestimmt in Abs. 1 u. a.:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass regelmäßig, auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit amtliche Kontrollen durchgeführt werden, damit die Ziele der vorliegenden Verordnung erreicht werden …“

7. Art. 4 („Benennung der zuständigen Behörden und arbeitstechnische Kriterien“) der Verordnung sieht in Abs. 2 vor:

„Die zuständigen Behörden tragen dafür Sorge, dass:

…

c) sie über ausreichende Laborkapazitäten für die Untersuchungen sowie über ausreichendes und entsprechend qualifiziertes und erfahrenes Personal verfügen oder Zugang dazu haben, damit die amtlichen Kontrollen und Kontrollaufgaben effizient und wirksam durchgeführt werden können;

d) sie über geeignete und ordnungsgemäß gewartete Einrichtungen und Ausrüstungen verfügen, damit das Personal die amtlichen Kontrollen effizient und wirksam durchführen kann;

…“

8. Art. 6 („Kontrollpersonal“) der Verordnung Nr. 882/2004 bestimmt:

„Die zuständige Behörde stellt sicher, dass das gesamte Kontrollpersonal:

a) eine seinem Aufgabenbereich angemessene Ausbildung bzw. Schulung erhält, die es dazu befähigt, seine Aufgaben fachkundig wahrzunehmen und amtliche Kontrollen sachgerecht durchzuführen. Diese Ausbildung bzw. Schulung deckt die in Anhang II Kapitel I genannten entsprechenden Bereiche ab;

b) sich in seinem Aufgabenbereich regelmäßig weiterbildet und sich bei Bedarf regelmäßig einer Nachschulung unterzieht;

c) zu einer multidisziplinären Zusammenarbeit befähigt ist.“

9. Titel II („Amtliche Kontrollen durch die Mitgliedstaaten“) der Verordnung enthält u. a. ein Kapitel VI („Finanzierung amtlicher Kontrollen“), das aus den Art. 26 bis 29 besteht.

10. Art. 26 („Allgemeiner Grundsatz“) der Verordnung lautet:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass angemessene finanzielle Mittel für die amtlichen Kontrollen verfügbar sind, und zwar aus beliebigen Mitteln, die sie für angemessen halten, einschließlich einer allgemeinen Besteuerung oder der Einführung von Gebühren oder Kostenbeiträgen, damit die erforderlichen personellen und sonstigen Mittel bereitgestellt werden können.“

11. Art. 27 („Gebühren oder Kostenbeiträge“) der Verordnung sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten können Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen.

…

(4) Die gemäß Absatz 1 oder 2 zum Zwecke von amtlichen Kontrollen erhobenen Gebühren:

a) dürfen nicht höher sein als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI, und

b) können auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden während eines bestimmten Zeitraums getragenen Kosten als Pauschale festgesetzt werden oder gegebenenfalls den in Anhang IV Abschnitt B bzw. Anhang V Abschnitt B festgelegten Beträgen entsprechen.

…

(10) Abgesehen von den Kosten, die im Zuge der in Artikel 28 genannten Ausgaben anfallen, erheben die Mitgliedstaaten neben den in diesem Artikel genannten Gebühren oder Kostenbeiträgen keine sonstigen Gebühren für die Durchführung dieser Verordnung.

…“

12. In Anhang VI („Bei der Berechnung der Gebühren zu berücksichtigende Kriterien“) der Verordnung ist Folgendes aufgeführt:

„1. Löhne und Gehälter des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals,

2. Kosten für das für die amtlichen Kontrollen eingesetzte Personal, einschließlich der Kosten für Anlagen, Hilfsmittel, Ausrüstung und Schulung sowie der Reise- und Nebenkosten,

3. Kosten für Probenahme und Laboruntersuchung.“

2. Verordnung (EG) Nr. 854/2004

13. Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs[3] bestimmt:

„Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

…

c) ‚zuständige Behörde“ ist die für die Durchführung von Veterinärkontrollen zuständige zentrale Behörde eines Mitgliedstaats oder jede andere amtliche Stelle, der sie diese Zuständigkeit übertragen hat;

…

f) ‚amtlicher Tierarzt‘ ist ein Tierarzt, der im Sinne dieser Verordnung qualifiziert ist, als solcher zu handeln, und der von der zuständigen Behörde benannt wird;

…

3 ABl. 2004, L 226, S. 83 (berichtigte Fassung).

h) ‚amtlicher Fachassistent' ist eine Person, die im Sinne dieser Verordnung qualifiziert ist, als solche zu handeln, die von der zuständigen Behörde benannt wird und unter Aufsicht und Verantwortung eines amtlichen Tierarztes arbeitet;

…"

B. Niederländisches Recht

14. Mit der Regelung Nr. 2164 des Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Minister für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, im Folgenden: Minister) vom 4. Mai 2009 werden die Erstattungen für Tätigkeiten der Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Niederländische Behörde für Lebensmittel- und Produktsicherheit, im Folgenden: NVWA) und des Algemene Inspectiedienst (Allgemeiner Inspektionsdienst) festgelegt (im Folgenden: Regelung über die NVWA-Gebühren). In den Ausgangsverfahren kommt die Fassung dieser Regelung zur Anwendung, die vom 3. April 2013 bis zum 28. Februar 2014 galt.

II. Sachverhalte, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

A. Rechtssache C-477/18

15. Die Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (im Folgenden: Gosschalk) betreibt einen Schlachthof, der Schweine- und Rindfleisch verarbeitet und in den Handel bringt. Um sicherzustellen, dass sie das Futtermittel- und Lebensmittelrecht sowie die Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz einhält, wurden bei ihr amtliche Kontrollen gemäß der Verordnung Nr. 882/2004 und der Regelung über die NVWA-Gebühren durchgeführt.

16. Diese Kontrollen finden insbesondere bei Schlachttier- und Fleischinspektionen statt; sie werden teils von Tierärzten und amtlichen Fachassistenten, die bei der als zuständige Behörde benannten NVWA beschäftigt sind, durchgeführt und teils von amtlichen Fachassistenten, die von der privaten Gesellschaft Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Qualitätsprüfung im Tiersektor, im Folgenden: KDS) entliehen werden.

17. Zur Deckung der bei diesen Inspektionstätigkeiten anfallenden Kosten erhebt der Minister von den Schlachthöfen Gebühren gemäß Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 sowie gemäß der Regelung über die NVWA-Gebühren.

18. Der Vorgang zur Festlegung der Zahl der für die Inspektionstätigkeiten eingesetzten amtlichen Tierärzte und amtlichen Fachassistenten und die Art und Weise, in der die Gebühren erhoben werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen. Der Schlachthof stellt bei der NVWA einen Antrag, in dem er die vorzunehmenden Inspektionstätigkeiten, die erforderliche Zahl amtlicher Tierärzte und amtlicher Fachassistenten sowie die für die Durchführung dieser Tätigkeiten benötigte Zeit in Viertelstunden angibt.

19. Nach Durchführung der Inspektionstätigkeiten stellt der Minister dem Schlachthof die hierfür geschuldeten Beträge in Rechnung. Für jeden amtlichen Tierarzt und amtlichen Fachassistenten, der Inspektionstätigkeiten erbracht hat, muss der Schlachthof eine Grundpauschale und einen Betrag für jede diesen Tätigkeiten gewidmete Viertelstunde entrichten. Dauern die Inspektionstätigkeiten länger als vorgesehen, muss der Schlachthof einen Zusatzbetrag für jede weitere Viertelstunde zahlen. Nehmen sie hingegen weniger Zeit als vorgesehen in Anspruch, muss der Schlachthof die beantragten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden gleichwohl bezahlen.

20. Im Ausgangsverfahren erhielt Gosschalk verschiedene Rechnungen über Gebühren für Inspektionstätigkeiten, die von der NVWA und der KDS von 2013 bis 2016 bei ihr durchgeführt worden waren. Da die Modalitäten der Gebührenerhebung ihres Erachtens dem Urteil Kødbranchens Fællesråd[4] widersprachen, legte sie beim Minister Beschwerden ein. Nachdem diese zurückgewiesen worden waren, rief sie das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen) an.

21. Das vorlegende Gericht hält es für möglich, die fraglichen Bescheide insbesondere wegen unzulänglicher Begründung für nichtig zu erklären.

22. Da zum einen der Minister die Konsequenzen aus der Nichtigerklärung seiner Bescheide ziehen müsse und zum anderen derzeit mehr als 400 Verfahren beim vorlegenden Gericht anhängig seien, liege es gleichwohl im Interesse einer sachgerechten und effizienten Bearbeitung dieser Verfahren, den Gerichtshof mit bestimmten Vorlagefragen zu befassen, zumal die Parteien über die Auslegung von Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 uneins seien.

23. Ihre Meinungsverschiedenheiten betreffen erstens die Abgrenzung des Begriffs „für die amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal“. Das vorlegende Gericht führt aus, die Verordnung Nr. 882/2004 präzisiere die Bedeutung dieses in den Nrn. 1 und 2 ihres Anhangs VI verwendeten Begriffs nicht. Entgegen dem Vorbringen von Gosschalk lasse sich dem Urteil Kødbranchens Fællesråd[5] nicht entnehmen, dass allein die amtlichen Tierärzte und die amtlichen Fachassistenten, die die amtlichen Kontrollen tatsächlich durchführten, unter diesen Begriff fielen. Zweifelhaft sei aber auch dessen weitere Auslegung durch den Minister, wonach auch Verwaltungs- und Hilfspersonal als Personal im Sinne von Anhang VI eingestuft werden könne, so dass die Lohn- und Gehaltskosten dieses Personals den Schlachthöfen auferlegt werden könnten.

24. Zweitens sind die Parteien des Ausgangsverfahrens uneinig darüber, wie die von den Schlachthöfen für die amtlichen Kontrollen beantragten, aber nicht aufgewandten Viertelstunden zu behandeln sind. Während Gosschalk die Auffassung vertritt, dass sie nicht in Rechnung gestellt werden dürften, da sie nicht tatsächlich entstanden seien, wendet der Minister ein, es sei Sache des Schlachthofs, die Zahl der für die Inspektionstätigkeiten benötigten Viertelstunden genau anzugeben, und die Einsatzplanung durch die Bediensteten der NVWA sei rigide.

25. Drittens legen die Parteien des Ausgangsverfahrens die Gebührenordnungen für die entliehenen Tierärzte unterschiedlich aus. Hierzu trägt Gosschalk vor, die NVWA greife zur Durchführung von Inspektionstätigkeiten auf amtliche Tierärzte zurück, die von Zeitarbeitsagenturen zur Verfügung gestellt würden, und zahle ihnen deutlich niedrigere als die den Schlachthöfen in Rechnung gestellten Vergütungen. Dadurch habe sie fast 8 500 000 Euro Gewinn erzielt. Zudem würden die von der KDS oder von Zeitarbeitsagenturen entliehenen amtlichen Tierärzte nur für die tatsächlich aufgewandten Viertelstunden bezahlt, obwohl dem Schlachthof auch die beantragten, aber nicht aufgewandten Viertelstunden in Rechnung gestellt würden. Der Minister hält diese Praxis hingegen für gerechtfertigt, weil die Gebühren für alle Parteien gleich bleiben müssten und der erzielte Überschuss zur Deckung der allgemeinen Kosten der NVWA diene.

26. Viertens weist Gosschalk darauf hin, dass die Tarife eine Komponente enthielten, die dazu diene, eine Rücklage bei der KDS zu bilden, um etwaige Kosten im Katastrophenfall tragen zu können. Die Rücklage stehe jedoch in keinem direkten Zusammenhang mit den konkret durchgeführten Inspektionstätigkeiten, so dass nicht angenommen werden könne, dass die hierfür angefallenen Ausgaben mit Personal zusammenhingen, das tatsächlich mit der Durchführung von Inspektionstätigkeiten betraut worden sei. Der Minister führt aus, die Rücklage werde gebildet, um zu

4 Urteil vom 17. März 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

5 Urteil vom 17. März 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

gewährleisten, dass unter unvorhergesehenen Umständen wie einer Tierseuche, bei der die Schlachtung von Tieren langfristig ausgesetzt werden müsse, die Personal- und Schulungskosten weiterhin gedeckt werden könnten, ohne Personal entlassen zu müssen, so dass die Inspektionen unmittelbar nach dem Ende einer solchen Krise wiederaufgenommen werden könnten. Sie betreffe mithin Beträge, die zur Deckung der tatsächlich für die Durchführung der amtlichen Kontrollen anfallenden Kosten notwendig seien [6].

27. Im Übrigen weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass es diese Rücklage in einer Entscheidung vom 14. Oktober 2010 bereits für vereinbar mit Art. 27 der Verordnung Nr. 882/2004 erklärt habe. Unklar sei allerdings, anhand welcher Kriterien ihre Obergrenze zu bestimmen sei und welche Auswirkung der Umstand habe, dass sie bei einer privaten Gesellschaft (KDS) gebildet werde, die der NVWA amtliche Fachassistenten zur Verfügung stelle, während Einkommenseinbußen eigentlich Teil des normalen unternehmerischen Risikos sein sollten. Aufgrund all dieser Gesichtspunkte hat das vorlegende Gericht Zweifel an der Stichhaltigkeit seiner Entscheidung vom 14. Oktober 2010.

28. In diesem Kontext hat das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die Wendung „für die amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal“ in Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen, dass es sich bei den (Lohn- und Gehalts-)Kosten, die bei der Berechnung der Gebühren für amtliche Kontrollen berücksichtigt werden können, ausschließlich um die (Lohn- und Gehalts-)Kosten der die amtlichen Kontrollen durchführenden amtlichen Tierärzte und amtlichen Fachassistenten handeln darf, oder können darunter auch die (Lohn- und Gehalts-)Kosten von anderem Personal der NVWA oder der KDS subsumiert werden?

2. Falls die Antwort auf die erste Frage lautet, dass auch die (Lohn- und Gehalts-)Kosten von anderem Personal der NVWA oder der KDS unter die Wendung „für die amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal“ in Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 subsumiert werden können, unter welchen Umständen und innerhalb welcher Grenzen besteht dann zwischen den für dieses andere Personal angefallenen Kosten und den amtlichen Kontrollen noch ein so enger Zusammenhang, dass die für diese (Lohn- und Gehalts-)Kosten erhobenen Gebühren auf Art. 27 Abs. 4 und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 gestützt werden können?

3. a) Ist die Regelung in Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen, dass Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 dem entgegenstehen, dass den Schlachthöfen Gebühren für amtliche Kontrollen in Rechnung gestellt werden, die von ihnen bei der zuständigen Behörde angemeldete, aber tatsächlich nicht für amtliche Kontrollen aufgewendete Viertelstunden betreffen?

   b) Gilt die Antwort auf Frage 3 a) auch, wenn die zuständige Behörde amtliche Tierärzte entleiht, die für Viertelstunden, die der Schlachthof zwar bei der zuständigen Behörde angemeldet hat, in denen aber tatsächlich keine amtlichen Kontrollen dienende Tätigkeiten ausgeführt werden, keine Vergütung erhalten, wobei der dem Schlachthof für die angemeldeten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden in Rechnung gestellte Betrag zur Deckung der allgemeinen Verwaltungskosten der zuständigen Behörde dient?

4. Ist die Regelung in Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen, dass Art. 27 Abs. 4 dem entgegensteht, dass den Schlachthöfen die den amtlichen Kontrollen dienenden Tätigkeiten der bei der NVWA beschäftigten Tierärzte und

6 Nach den Angaben in der Vorlageentscheidung beträgt die Rücklage die Hälfte des durchschnittlichen Umsatzes der KDS in den letzten beiden Jahren, zuzüglich 500 000 Euro.

der (geringer entlohnten) entliehenen Tierärzte zu einem Durchschnittssatz in Rechnung gestellt werden, so dass ihnen ein höherer als der den entliehenen Tierärzten gezahlte Satz in Rechnung gestellt wird?

5. Ist die Regelung in Art. 26 und Art. 27 Abs. 4 Buchst. a sowie in Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen, dass bei der Berechnung der Gebühren für amtliche Kontrollen Kosten berücksichtigt werden können, die zur Bildung einer Rücklage bei einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (KDS) dienen, von der die zuständige Behörde amtliche Fachassistenten entleiht, wobei die Rücklage im Krisenfall zur Zahlung von Löhnen und Gehältern und Ausbildungskosten für das Personal, das die amtlichen Kontrollen tatsächlich durchführt, sowie für Personal, das die Durchführung amtlicher Kontrollen ermöglicht, verwendet werden kann?

6. Falls die vorstehende Frage zu bejahen ist: Bis zu welchem Betrag darf eine solche Rücklage gebildet werden, und wie lang darf der von ihr abgedeckte Zeitraum sein?

B. Rechtssache C-478/18

29. Mit Rechnungen, die zwischen Oktober 2016 und Februar 2017 ausgestellt wurden, verlangte der Minister von den vier Klägerinnen des Ausgangsverfahrens (Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV und Vitelco BV, im Folgenden: Klägerinnen des Ausgangsverfahrens) einen Betrag zwischen 15 422,35 Euro und 49 628,22 Euro zur Deckung der Kosten der bei ihnen durchgeführten Inspektionstätigkeiten.

30. Nachdem die Beschwerden gegen die an sie gerichteten Rechnungen zurückgewiesen worden waren, riefen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen) an.

31. Das vorlegende Gericht weist zunächst darauf hin, dass es beabsichtige, die angefochtenen Bescheide aus Gründen aufzuheben, die keine Schwierigkeiten bei der Auslegung des Unionsrechts aufwürfen. Aus denselben Gründen wie in der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-477/18 [7] sei es jedoch zweckmäßig, den Gerichtshof zu anderen Aspekten des Rechtsstreits zu befragen, die ihrerseits erhebliche Zweifel an der Auslegung von Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 weckten.

32. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens tragen vor, aus dem Urteil Kødbranchens Fællesråd [8] folge, dass allein die (Lohn- und Gehalts-)Kosten von Personen, die tatsächlich Kontrollen durchführten, berücksichtigt werden könnten. Daher könnten bestimmte Kosten – etwa die Kosten für Immobilien, allgemeine Sachkosten, Abschreibungskosten, Bürokosten und einige weitere Kosten – nicht als Kosten im Sinne von Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 angesehen werden. Insbesondere sei nicht klar, worauf sich der Posten „Inspektionstätigkeiten“ beziehe. Der Minister führt hierzu aus, in die Berechnung des für diesen Posten angesetzten Stundensatzes seien Kosten für technische Verwaltung und Planung einbezogen worden, die als „Löhne und andere Kosten für das für die Kontrollen eingesetzte Personal“ zu qualifizieren seien, da die Inspektionstätigkeiten ohne sie nicht stattfinden könnten.

7 Siehe Nr. 22 der vorliegenden Schlussanträge.

8 Urteil vom 17. März 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

33. Darüber hinaus regen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens an, den Gerichtshof um Vorabentscheidung darüber zu ersuchen, ob bei anderen Kosten im Zusammenhang mit bestimmten Posten – wie etwa für Leistungen zur Umsetzung von Informations- und Kommunikationstechnologien, spezielle Kosten (Dienstkleidung), Reisekosten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz, Kosten für Leiharbeitnehmer und sonstige Personalkosten – davon ausgegangen werden könne, dass sie durch Personen entstanden seien, die tatsächlich an der Durchführung der amtlichen Kontrollen beteiligt seien.

34. In diesem Kontext hat das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die Wendung „für die amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal“ in Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen, dass es sich bei den (Lohn- und Gehalts-)Kosten, die bei der Berechnung der Gebühren für amtliche Kontrollen berücksichtigt werden können, ausschließlich um die (Lohn- und Gehalts-)Kosten der die amtlichen Kontrollen durchführenden amtlichen Tierärzte und amtlichen Fachassistenten handeln darf, oder können darunter auch die (Lohn- und Gehalts-)Kosten von anderem Personal der NVWA oder der KDS subsumiert werden?

2. Falls die Antwort auf die erste Frage lautet, dass auch die (Lohn- und Gehalts-)Kosten von anderem Personal der NVWA oder der KDS unter die Wendung „für die amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal“ in Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 subsumiert werden können, unter welchen Umständen und innerhalb welcher Grenzen besteht dann zwischen den für dieses andere Personal angefallenen Kosten und den amtlichen Kontrollen noch ein so enger Zusammenhang, dass die für diese (Lohn- und Gehalts-)Kosten erhobenen Gebühren auf Art. 27 Abs. 4 und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 gestützt werden können?

3. Ist die Regelung in Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen, dass Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 dem entgegenstehen, dass den Schlachthöfen Gebühren für amtliche Kontrollen in Rechnung gestellt werden, die von ihnen bei der zuständigen Behörde angemeldete, aber tatsächlich nicht für amtliche Kontrollen aufgewendete Viertelstunden betreffen?

C. Verfahren vor dem Gerichtshof

35. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. August 2018 sind die Rechtssachen C-477/18 und C-478/18 zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

36. Schriftliche Erklärungen sind in der Rechtssache C-477/18 von Gosschalk, der niederländischen, der dänischen, der ungarischen und der schwedischen Regierung, der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie der Europäischen Kommission eingereicht worden und in der Rechtssache C-478/18 von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sowie der Kommission.

37. In der gemeinsamen Sitzung für die beiden nunmehr verbundenen Rechtssachen, die am 4. Juli 2019 stattgefunden hat, haben Gosschalk, die niederländische und die dänische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Kommission eine mündliche Stellungnahme abgegeben.

III. Würdigung

38. Zunächst weise ich darauf hin, dass sich die Zweifel des vorlegenden Gerichts auf die Vereinbarkeit der Verwaltungspraxis der NVWA bei der Abrechnung der für die amtlichen Kontrollen anfallenden Kosten mit der Verordnung Nr. 882/2004 beziehen und sowohl den Umfang der in die Berechnung der Durchschnittsgebühr einfließenden Kosten betreffen als auch die Berücksichtigung der Kosten, die mit den von den Schlachthöfen für amtliche Kontrollen beantragten Viertelstunden verbunden sind. Meines Erachtens ist es sinnvoll, einige kurze Überlegungen zu der betreffenden Regelung anzustellen.

39. Nach ihrem Art. 1 Buchst. a zielt die Verordnung Nr. 882/2004 insbesondere darauf ab, unmittelbar oder über die Umwelt auftretende Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senken. Wie es in ihrem sechsten Erwägungsgrund ausdrücklich heißt, wird dieses Ziel dadurch erreicht, dass die Mitgliedstaaten die einschlägigen Vorschriften durchsetzen und durch die Durchführung der amtlichen Kontrollen überprüfen, dass sie eingehalten werden.

40. In diesem Zusammenhang wird mit der Verordnung Nr. 882/2004 ein System der Finanzierung amtlicher Kontrollen eingeführt, um Unterschiede zu verhindern, die Wettbewerbsverzerrungen zwischen privaten Wirtschaftsteilnehmern schaffen können, aber sie nimmt – wie hervorzuheben ist – nur eine begrenzte Harmonisierung vor. Alle Bestimmungen, um deren Auslegung das vorlegende Gericht ersucht – die Art. 26 und 27 sowie Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung –, räumen meiner Ansicht nach den Mitgliedstaaten, denen die Wahl der Quelle für die Finanzierung der amtlichen Kontrollen (allgemeine Besteuerung, Gebühren oder Kostenbeiträge), der Kriterien für die Berechnung der Gebühren (von der zuständigen Behörde tatsächlich getragene Kosten, Pauschalsätze oder Mindestpreise) und der bei der Berechnung herangezogenen Kosten (unter den in Anhang VI aufgeführten) frei steht, einen weiten Ermessensspielraum ein, der, wie ich später erläutern werde [9], durch bestimmte, in eben diesen Bestimmungen festgelegte Kriterien begrenzt wird.

41. In Anbetracht dieser Gesichtspunkte wird der Gerichtshof meines Erachtens auf die Vorlagefragen zu antworten haben.

A. Zur ersten und zur zweiten Frage in den Rechtssachen C-477/18 und C-478/18

42. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Wendungen „des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals“ in Anhang VI Nr. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 und „das für die [Durchführung der [10]] amtlichen Kontrollen eingesetzte Personal“ in Anhang VI Nr. 2 dahin auszulegen sind, dass zu den Lohn- und Gehaltskosten, die bei der Berechnung der Gebühren für amtliche Kontrollen berücksichtigt werden können, allein die Lohn- und Gehaltskosten der amtlichen Tierärzte und amtlichen Fachassistenten, die die amtlichen Inspektionen konkret durchführen, gehören oder auch die Lohn- und Gehaltskosten von anderem Personal der NVWA oder der KDS einschließen. Sollten diese Wendungen auch die Lohn- und Gehaltskosten von anderem Personal erfassen, möchte das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Frage in den beiden verbundenen Rechtssachen wissen, unter welchen Umständen und innerhalb welcher Grenzen der Zusammenhang, der zwischen den amtlichen Kontrollen und den Kosten für dieses andere Personal besteht – dessen Tätigkeit zur Durchführung der Inspektionstätigkeiten der amtlichen Kontrollen beiträgt –, es gestattet, diese Kosten den Schlachthöfen auf der Grundlage von Art. 27 Abs. 4 und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 aufzuerlegen.

9 Siehe Nrn. 67 und 68 der vorliegenden Schlussanträge.

10 Die in eckigen Klammern hinzugefügten Worte sollen der Verwendung von zwei unterschiedlichen Formulierungen in der niederländischen Fassung von Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 Rechnung tragen.

1. Zur Bedeutung der Wendung „des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals“

43. In Bezug auf die erste Frage möchte ich zunächst klarstellen, dass das vorlegende Gericht nach den Angaben in den Vorlageentscheidungen unter dem „anderen Personal der NVWA oder der KDS“ das Verwaltungs- und Hilfspersonal versteht, d. h. das Personal, dessen Beitrag es ermöglicht, das öffentliche System der amtlichen Kontrollen zu errichten, zu unterstützen und aufrechtzuerhalten. In der ersten Frage geht es somit darum, ob die (Lohn- und Gehalts-)Kosten dieser Personalkategorien in die Gesamtkosten einzubeziehen sind, die auf die Schlachthöfe abgewälzt werden dürfen.

44. Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 gibt selbst keinen Hinweis darauf, inwieweit das Personal der zuständigen Behörden an den amtlichen Kontrollen mitwirken muss, um als „für die amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal“ oder als „für die Durchführung der amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal“ eingestuft werden zu können.

45. Da der Anhang dazu keine näheren Angaben enthält, ist die Bedeutung dieser Wendungen anhand der herkömmlichen Auslegungsmethoden des Gerichtshofs zu bestimmen.

a) Auslegung des Wortlauts

46. Meines Erachtens besteht kaum ein Zweifel daran, dass eine Auslegung des Wortlauts der genannten Wendungen nicht zu einer eindeutigen Antwort auf die vorliegende Frage führen kann.

47. Die Sprachfassungen des Anhangs VI der Verordnung Nr. 882/2004 unterscheiden sich nämlich in Bezug auf die zur Bezeichnung dieser Kategorie des Personals verwendeten Worte erheblich, wie der Gerichtshof bereits im Urteil Kødbranchens Fællesråd [11] festgestellt hat. Insbesondere heißt es dort in Rn. 34, dass „diese Verordnung in ihrer deutschen (‚des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals‘) und französischen (‚personnel chargé des contrôles officiels‘) Fassung auf das die Kontrollen *durchführende* Personal ab[stellt], während sie in ihrer englischen (‚staff involved in the official controls‘) und italienischen (‚personale partecipante ai controlli ufficiali‘) Fassung Begriffe gebraucht, die einen *weiteren* Personenkreis bezeichnen könnten“ [12]. Der Umstand, dass in der niederländischen Sprachfassung ebenso wie in der englischen und der italienischen Fassung offenbar auf das Personal abgestellt wird, das an den amtlichen Kontrollen beteiligt ist („het personneel dat betrokken is bij de officiële controles“ in Nr. 1 und „het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles“ in Nr. 2), spielt keine Rolle.

48. Angesichts einer solchen Diskrepanz zwischen den verschiedenen Sprachfassungen ist die Bedeutung der betreffenden Wendungen mittels eines systematischen, historischen und teleologischen Ansatzes zu bestimmen.

b) Systematische Auslegung

49. Was den Kontext betrifft, in den Anhang VI der Verordnung Nr. 882/2004 eingebettet ist, d. h. das von ihr zur Finanzierung der amtstierärztlichen Kontrollen geschaffene Regelwerk, bringt mich eine detaillierte Analyse des Finanzierungssystems für diese Kontrollen zum Schluss – das sei vorausgeschickt –, dass die Wendungen „des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals“ und „das für die Durchführung der amtlichen Kontrollen eingesetzte Personal“ dahin ausgelegt werden sollten, dass sie das Hilfs- und Verwaltungspersonal umfassen, das den amtlichen Tierärzten und den amtlichen Fachassistenten, indem es sie von der Logistik der Inspektionstätigkeiten entlastet, die Möglichkeit gibt, sich auf ihre Inspektionsaufgabe im engeren Sinne zu konzentrieren.

11 Urteil vom 17. März 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 Hervorhebung nur hier.

50. Insoweit erinnere ich erstens daran, dass der „Eckpfeiler" dieses Systems, Art. 26 der Verordnung Nr. 882/2004, lautet: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass angemessene finanzielle Mittel für die amtlichen Kontrollen verfügbar sind, und zwar aus beliebigen Mitteln, die sie für angemessen halten, einschließlich einer allgemeinen Besteuerung oder der Einführung von Gebühren oder Kostenbeiträgen, damit die erforderlichen personellen und sonstigen Mittel bereitgestellt werden können." Wenn die bei den Schlachthöfen erhobenen Gebühren es ermöglichen sollen, dass die zur Durchführung der amtlichen Kontrollen *erforderlichen* personellen und sonstigen Mittel bereitgestellt werden können, ist für mich nicht nachvollziehbar, wie die (Lohn- und Gehalts-)Kosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals bei der Festsetzung dieser Gebühren unberücksichtigt bleiben können, da die amtlichen Kontrollen ohne den Beitrag, den diese beiden Personalkategorien sowohl bei der Planung als auch bei der Beobachtung erbringen, nicht durchgeführt werden könnten.

51. Diese Auslegung wird meines Erachtens durch die Erwägungsgründe der Verordnung Nr. 882/2004 bestätigt. Aufschlussreich ist insbesondere, dass es in der französischen Fassung des 32. Erwägungsgrundes heißt: „Des ressources financières adéquates devraient être disponibles pour *l'organisation* de contrôles officiels."[13] Die Klarstellung des Unionsgesetzgebers, dass das Finanzierungssystem von den Mitgliedstaaten geschaffen werden soll, um die „Organisation" und nicht nur die „Durchführung" der amtlichen Kontrollen zu gewährleisten, bedeutet nämlich zwangsläufig, dass es damit den Mitgliedstaaten ermöglicht werden soll, ein *umfassendes System* amtlicher Kontrollen einzuführen, das nicht auf die bloße konkrete Erfüllung der Kontrollaufgabe begrenzt ist. Daraus folgt logischerweise, dass sich die Finanzierung nicht auf die mit dem Einsatz des mit der Erfüllung dieser Aufgabe betrauten Personals verbundenen Kosten beschränkt, sondern auch die (Lohn- und Gehalts-)Kosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals decken kann.

52. Zweitens weise ich darauf hin, dass Art. 27 der Verordnung Nr. 882/2004, deren Anhang VI bestimmte Durchführungsmodalitäten enthält, in Abs. 1 vorsieht, dass die Mitgliedstaaten „Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben [können], die durch die amtlichen Kontrollen *entstehen*[14]". Die (Lohn- und Gehalts-)Kosten für Verwaltungs- und Hilfspersonal können meines Erachtens unter diese Kosten fallen. Es lässt sich nicht leugnen, dass Kosten im Zusammenhang mit den Tätigkeiten eines Architekten, wie Planung, Organisation oder Management, durch den Bau eines Gebäudes „entstanden" sind, und ebenso ist für mich nicht ersichtlich, inwiefern die Kosten im Zusammenhang mit den Tätigkeiten des Verwaltungs- und Hilfspersonals nicht durch die Durchführung amtlicher Kontrollen „entstanden" sein sollen.

53. Unabhängig davon vermag ein Blick auf die Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 882/2004 meiner Meinung nach jeden verbleibenden Zweifel daran zu zerstreuen, dass die befürwortete Auslegung der Wendungen „des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals" und „das für die Durchführung der amtlichen Kontrollen eingesetzte Personal" in Anhang VI Nrn. 1 und 2 zutrifft.

13 Hervorhebung nur hier.

14 Hervorhebung nur hier.

c) Historische Auslegung

54. Somit ist zu prüfen, wie der Unionsgesetzgeber im Lauf der Jahre im Bereich der Finanzierung amtstierärztlicher Kontrollen vorgegangen ist. Eine solche Prüfung setzt voraus, dass die Verordnung Nr. 882/2004 in die chronologische Abfolge der Unionsrechtsakte zur Regelung dieser Finanzierung eingeordnet wird, d. h. zwischen die Richtlinie 85/73/EWG in der durch die Richtlinie 96/43/EG geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 85/73)[15], die vor der Verordnung Nr. 882/2004 galt, und die Verordnung (EU) 2017/625[16], die zwar schon in Kraft ist, für die hier in Rede stehenden Zeiträume aber noch nicht galt.

55. Zur Richtlinie 85/73 ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten nach ihren Art. 1 bis 3 verpflichtet waren, eine Gemeinschaftsgebühr zur Deckung der durch die amtlichen Untersuchungen und amtlichen Kontrollen *entstehenden* Kosten zu erheben. Zu diesen Kosten gehörten nach der abschließenden Aufzählung in Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie „Löhne und Sozialabgaben der Untersuchungsstelle“ sowie „durch die Durchführung der Untersuchungen und Kontrollen entstehende Verwaltungskosten, denen noch die Kosten der Fortbildung des Untersuchungspersonals hinzugerechnet werden können“, wobei beide Kostenkategorien „bei der Durchführung der Kontrollen und Untersuchungen im Sinne der Artikel 1, 2 und 3“ entstanden sein mussten. Die Richtlinie 85/73 sah mit anderen Worten ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten Gebühren erheben durften, um andere als die bloßen Lohn- und Gehaltskosten des Personals, das die amtlichen Kontrollen konkret durchführte, zu decken, wozu auch die Lohn- und Gehaltskosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals zählten.

56. Dasselbe gilt für die Verordnung 2017/625. Dies ergibt sich besonders deutlich aus ihrem 66. Erwägungsgrund, in dem es heißt: „Die Gebühren oder Abgaben sollten den Kosten, einschließlich der Fixkosten, entsprechen, die den zuständigen Behörden durch die amtlichen Kontrollen entstehen, aber nicht höher sein als diese. Zu den Fixkosten könnten *die Kosten der für die Planung und Durchführung der amtlichen Kontrollen erforderlichen Unterstützung und Organisation* gehören.“[17] Ferner ergibt es sich aus Art. 81 Buchst. a bis g der Verordnung, wonach die Kosten, auf deren Grundlage diese Gebühren oder Abgaben festgelegt werden, soweit sie bei den amtlichen Kontrollen anfallen, die „Kosten für die Löhne und Gehälter des Personals – *einschließlich des Hilfs- und Verwaltungspersonals*[18] –, das an der Durchführung amtlicher Kontrollen beteiligt ist, sowie Kosten für die soziale Sicherheit, das Altersruhegeld und die Versicherung dieses Personals“ (Buchst. a) ebenso umfassen wie die „Kosten für Einrichtungen und Ausrüstung“ (Buchst. b), „Kosten für Schulungen“ – mit Ausnahme der beruflichen Bildung, die für das Erreichen der Qualifikation erforderlich ist, die Voraussetzung für eine Einstellung durch die zuständigen Behörden ist – (Buchst. e) sowie „Kosten für die Reisen und die damit verbundenen Tagegelder“ (Buchst. f) des betreffenden Personals.

15 Richtlinie des Rates vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der veterinär- und hygienerechtlichen Kontrollen nach den Richtlinien 89/662/EWG, 90/425/EWG, 90/675/EWG und 91/496/EWG (ABl. 1985, L 32, S. 14).

16 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (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 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/E[W]G, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) (ABl. 2017, L 95, S. 1).

17 Hervorhebung nur hier.

18 Hervorhebung nur hier.

57. Unter diesen Umständen vertrete ich hinsichtlich des Übergangs von der Richtlinie 85/73 zur Verordnung Nr. 882/2004 die Auffassung, dass der Unionsgesetzgeber, wenn er von der in der Richtlinie vertretenen weiten Auslegung der erstattungsfähigen Kosten hätte abweichen wollen, dies ausdrücklich klargestellt hätte. Die Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 882/2004 enthalten jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Umfang der Kosten, die die Mitgliedstaaten bei der Finanzierung der amtlichen Kontrollen berücksichtigen dürfen, begrenzt werden sollte.

58. Auch hinsichtlich des Übergangs von der Verordnung Nr. 882/2004 zur Verordnung 2017/625 gehe ich davon aus, dass im Fall eines Ausschlusses der Lohn- und Gehaltskosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals von den mittels Gebühren überwälzbaren Gesamtkosten durch Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 die in der Verordnung 2017/625 getroffene Entscheidung, diese Kosten weit zu definieren, zwangsläufig mit dem Wunsch des Unionsgesetzgebers zu erklären wäre, damit die vermeintlich enge Auslegung in der Verordnung Nr. 882/2004 aufzugeben. Die Kommission hat hingegen in ihrem Vorschlag [19] auf eine externe Untersuchung des mit der Verordnung Nr. 882/2004 geschaffenen Finanzierungsmechanismus Bezug genommen, wonach die genannten Kosten in Anhang VI dieser Verordnung so definiert würden, dass den zuständigen nationalen Behörden ein zu weiter Auslegungsspielraum eingeräumt werde [20]. Diese Bezugnahme veranlasst mich im Kontext der Ziele der Verordnung 2017/625, die darin bestehen, die vorhandenen Bestimmungen zu rationalisieren und zu harmonisieren, zu dem Schluss, dass mit ihr keineswegs eine radikale Änderung der Herangehensweise an die überwälzbaren Kosten beabsichtigt war, sondern dass sie nur Aufschluss über deren Definition geben soll.

59. Im Ergebnis scheint mir, auch wenn ich den redaktionellen Unterschied zwischen der Verordnung Nr. 882/2004 und der ihr vorausgegangenen Richtlinie sowie der ihr nachfolgenden Verordnung nach wie vor als sehr überraschend empfinde, die Tatsache, dass die Herangehensweise des Unionsgesetzgebers im Lauf der Rechtsakte zur Regelung der Finanzierung der amtlichen Kontrollen unverändert geblieben ist, klar dafür zu sprechen, die Kosten der amtlichen Kontrollen, die mittels Gebühren von den zuständigen Behörden weitergegeben werden können, weit auszulegen. Meines Erachtens wäre es nämlich nicht richtig, die Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen, dass sie den Behörden insgesamt eine geringere Kostenüberwälzung gestattet als sowohl die ihr vorausgegangene Richtlinie als auch die ihr nachfolgende Verordnung, denn zum einen gibt es in der Verordnung Nr. 882/2004 keinen ausdrücklichen Hinweis darauf, dass sie in Bezug auf die Kostenüberwälzung einen engeren Ansatz verfolgt als die Richtlinie 85/73, und zum anderen deutet nichts in der Verordnung 2017/625 darauf hin, dass der Gesetzgeber zu einem großzügigeren Ansatz zurückkehren will; wie ich oben erläutert habe, geht aus den Vorarbeiten zu Letzterer klar hervor, dass sie lediglich die Tragweite der Bestimmungen über die Finanzierung der amtlichen Kontrollen klarstellen soll [21].

60. Dies wird meines Erachtens auch durch die teleologische Auslegung von Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 bestätigt.

19 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit, Pflanzenvermehrungsmaterial und Pflanzenschutzmittel sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 1829/2003, (EG) Nr. 1831/2003, (EG) Nr. 1/2005, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 834/2007, (EG) Nr. 1099/2009, (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009, der Verordnungen (EU) Nr. 1151/2012 und (EU) Nr. [….]/2013 und der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG, 2008/120/EG und 2009/128/EG (Verordnung über amtliche Kontrollen) (COM[2013] 265 final, S. 4).

20 Vgl. „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“ [Von den Mitgliedstaaten zur Deckung der durch die amtlichen Kontrollen entstehenden Kosten erhobene Gebühren oder Abgaben], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, S. 35.

21 Siehe Fn. 19.

d) Teleologische Auslegung

61. In ihrem Vorschlag für die Verordnung Nr. 882/2004 stellte die Kommission fest, dass es mit dem auf die Erhebung von Gebühren gestützten, durch die Richtlinie 85/73 geschaffenen Finanzierungssystem nicht gelungen sei, das Ziel der Beseitigung von Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnten, zu erreichen. Um dieser Situation abzuhelfen, schlug sie die Einführung des derzeit in Art. 26 der Verordnung verankerten Grundsatzes vor, wonach die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass angemessene finanzielle Mittel verfügbar sind, um die zuständigen Behörden mit den erforderlichen personellen und sonstigen Mitteln für die amtlichen Kontrollen auszustatten [22].

62. Sollten die finanziellen Mittel, die die zuständigen Behörden über Gebühren einnehmen, nicht ausreichen, um die *gesamte Bandbreite* der durch die Vornahme der amtlichen Kontrollen entstehenden Kosten, also einschließlich der Lohn- und Gehaltskosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals, abzudecken, könnten die Ziele der Verordnung Nr. 882/2004, die darin bestehen, Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senken, nur mittels eines Beitrags der öffentlichen Hand erreicht werden, was dem mit der Verordnung in ihrem Art. 27 verfolgten Harmonisierungsziel zuwiderliefe, da es *per definitionem* die Wettbewerbsbedingungen verzerren würde.

63. Darüber hinaus bin ich wie die dänische Regierung der Ansicht, dass die zuständigen Behörden, wenn die Lohn- und Gehaltskosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals nicht als überwälzbare Kosten eingestuft würden, mit den die Organisation und Planung der amtlichen Kontrollen betreffenden Tätigkeiten wahrscheinlich die amtlichen Tierärzte oder die amtlichen Fachassistenten betrauen müssten. Dies liefe meines Erachtens dem Erfordernis der Wirksamkeit der Kontrollen zuwider, das ich mehreren Bestimmungen der Verordnung Nr. 882/2004, insbesondere Art. 4 Abs. 2 („Die zuständigen Behörden tragen dafür Sorge, dass: a) die amtlichen Kontrollen … wirksam und angemessen sind …“), Art. 7 Abs. 1 („Generell hat die Öffentlichkeit Zugang zu: a) Informationen über die Kontrolltätigkeiten der zuständigen Behörden und ihre Wirksamkeit …“) und Art. 8 Abs. 3 („Die zuständigen Behörden führen Verfahren ein, mit denen: a) die Wirksamkeit der von ihnen durchgeführten amtlichen Kontrollen überprüft wird …“), entnehme.

64. In Anbetracht all dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die Wendungen „des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals“ in Anhang VI Nr. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 und „das für die [Durchführung der] amtlichen Kontrollen eingesetzte Personal“ in Anhang VI Nr. 2 dahin auszulegen sind, dass zu den Lohn- und Gehaltskosten, die bei der Berechnung der Gebühren für amtliche Kontrollen berücksichtigt werden können, auch die Lohn- und Gehaltskosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals der NVWA und der KDS gehören.

2. Zu den Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit die Kosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals bei der Berechnung der Gebühren berücksichtigt werden können

65. Nunmehr ist die zweite Vorlagefrage zu beantworten, mit der das vorlegende Gericht den Gerichtshof ersucht, die Voraussetzungen festzulegen, die erfüllt sein müssen, damit die Kosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal bei der Berechnung der den Schlachthöfen auferlegten Gebühren berücksichtigt werden können.

22 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die amtliche Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung (KOM[2003] 52 endgültig, S. 43).

66. Hierzu ist festzustellen, dass sich, wenn die Mitgliedstaaten beschließen, die amtlichen Kontrollen mittels Gebühren zu finanzieren, ihr Ermessen im Rahmen der Bestimmung der Kosten, die bei der Berechnung der Höhe dieser Gebühren berücksichtigt werden können, innerhalb folgender Grenzen bewegt.

67. Erstens muss nach Art. 27 Abs. 1 der Verordnung Nr. 882/2004, auf den dessen Abs. 4 verweist, ein *Kausalzusammenhang* zwischen den erfassten Kosten und den amtlichen Kontrollen bestehen, denn er sieht vor, dass die Gebühren von den Mitgliedstaaten nur zur Deckung der Kosten erhoben werden dürfen, die durch die amtlichen Kontrollen „entstehen" (im Folgenden: Kausalitätskriterium).

68. Zweitens dürfen nach Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004, um dessen Auslegung das vorlegende Gericht den Gerichtshof ersucht, die Gebühren nicht höher sein als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten (im Folgenden: Kriterium der Gebührenobergrenze).

69. Bei der Beantwortung der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts sollte der Gerichtshof daher meines Erachtens ausschließlich eine einzelfallbezogene Anwendung des Kausalitätskriteriums und des Kriteriums der Gebührenobergrenze anhand der in Anhang VI der Verordnung Nr. 882/2004 angeführten Kostenkategorien vornehmen.

70. Insoweit hat Gosschalk zwar in ihren schriftlichen Erklärungen vorgebracht, der Gerichtshof habe im Urteil Kødbranchens Fællesråd[23] die überwälzbaren Kosten in *allgemeiner* Form abgegrenzt. Insbesondere könnten nur die *direkten* Kosten, d. h. Kosten in direktem Zusammenhang mit den amtlichen Kontrollen, von den zuständigen Behörden an die Schlachthöfe weitergegeben werden, nicht aber die *indirekten* Kosten.

71. Bei genauerer Betrachtung des fraglichen Urteils erweist sich diese Lesart jedoch als unzutreffend.

72. In der betreffenden Rechtssache wurde der Gerichtshof mit der Frage befasst, ob die Mitgliedstaaten, wenn sie die Höhe der für amtliche Kontrollen erhobenen Gebühren festlegen, nach Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit ihrem Anhang VI Nrn. 1 und 2 berechtigt sind, die Löhne und Gehälter und die Kosten für die Ausbildung der Personen, die die verpflichtende Grundausbildung zum amtlichen Fachassistenten absolvieren, auf die Schlachthöfe zu überwälzen. In seiner Antwort ist der Gerichtshof zu dem Ergebnis gekommen, dass „die Gebühren nur dazu bestimmt sein dürfen, die Kosten zu decken, die den Mitgliedstaaten *tatsächlich aus der Durchführung der Kontrollen* in den Unternehmen des Lebensmittelsektors *entstehen*", und dass daher „ihr Zweck nicht darin besteht, den Unternehmen des betreffenden Sektors die Kosten für die Grundausbildung dieses Personals aufzuerlegen"[24].

73. Meines Erachtens hat der Gerichtshof in diesem Urteil nicht definiert, welche Kostenkategorien die zuständigen Behörden an die Schlachthöfe überwälzen dürfen, sondern lediglich darauf hingewiesen, dass eine *bestimmte* Kategorie, nämlich die durch die verpflichtende Grundausbildung amtlicher Fachassistenten entstehenden Kosten, nicht überwälzbar ist. Es handelt sich dabei meiner Ansicht nach um eine gängige Anwendung des in Art. 27 Abs. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 vorgesehenen Kausalitätskriteriums, das bewirkt, dass Kosten, die der zuständigen Behörde nicht zwingend aufgrund der Durchführung einer tatsächlichen amtlichen Kontrolle entstanden sind, von den überwälzbaren Kosten ausgenommen werden, da jene, die diese verpflichtende Ausbildung absolvieren, im konkreten Fall noch nicht qualifiziert sind und daher weder amtliche Kontrollen durchführen noch daran mitwirken dürfen.

23 Urteil vom 17. März 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

24 Vgl. Urteil vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, Rn. 39) (Hervorhebungen nur hier).

74. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass die Kosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal einer zuständigen Behörde in die Berechnung der von den Schlachthöfen nach Art. 27 Abs. 4 und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 erhobenen Gebühren einfließen dürfen, sofern sie erstens tatsächlich bei der Durchführung der amtlichen Kontrollen entstehen und zweitens nicht höher sind als die von einer solchen Behörde getragenen Kosten in Bezug auf die fraglichen Kostenkategorien gemäß Anhang VI.

75. Ich halte allerdings eine Klarstellung für erforderlich. Mir ist bewusst, dass die Bedenken des vorlegenden Gerichts hinsichtlich der Abgrenzung der überwälzbaren Kosten auf der Rechtsunsicherheit beruhen, die entsteht, weil die Anwendung eines rein kausalen Kriteriums in der Praxis bewirkt, dass es der NVWA frei steht, den Schlachthöfen Kosten aufzuerlegen, die nur einen ganz lockeren Zusammenhang mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen aufweisen, was wegen des *vagen Charakters* der Kostenkategorien in Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 zu zahlreichen Verfahren vor dem vorlegenden Gericht führt[25]. Ich bin allerdings davon überzeugt, dass eine solche Rechtsunsicherheit zum großen Teil einer falschen Auslegung des Begriffs „Nebenkosten“ in Anhang VI Nr. 2 der Verordnung Nr. 882/2004 durch die NVWA zuzuschreiben ist.

76. Wie sich aus der im Hinblick auf den Erlass der Verordnung 2017/625 in Auftrag gegebenen Studie[26], die ich bereits in Nr. 58 der vorliegenden Schlussanträge erwähnt habe, sowie aus den schriftlichen Erklärungen der dänischen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs ergibt, wurde der Begriff „Nebenkosten“ nämlich von zahlreichen zuständigen nationalen Behörden als *Auffangbegriff* verstanden, der es ihnen letztlich ermöglicht hat, mittels Gebühren eine Vielzahl von Kosten aller Art an die Schlachthöfe weiterzugeben, was mir vor allem geeignet erscheint, der abschließenden Aufzählung in Anhang VI jede praktische Wirksamkeit zu nehmen.

77. Jedenfalls sollte meiner Ansicht nach im Rahmen einer umfassenden Auslegung von Anhang VI Nr. 2 der Verordnung Nr. 882/2004 der Begriff „Nebenkosten“ keineswegs auf *alle* anderen Kostenkategorien in Anhang VI bezogen werden, sondern *ausschließlich* auf die Kategorie der „Reisekosten“.

78. Unter anderem ist ein die Entstehungsgeschichte betreffender Gesichtspunkt geeignet, die Auslegung zu untermauern, die ich dem Gerichtshof vorschlage. In ihrem Vorschlag für die Verordnung Nr. 882/2004 führte die Kommission aus, dass das durch die Entscheidung 98/728/EWG des Rates[27] eingeführte und auf der Erhebung von Gebühren für die Prüfung von Dossiers über bestimmte Zusatzstoffe und für die Zulassung bestimmter Betriebe und zwischengeschalteter Personen beruhende System der Finanzierung der amtlichen Kontrollen im Gegensatz zu dem im Veterinärsektor angewandten System ordnungsgemäß funktioniert habe. Insbesondere enthalte Anhang B dieser Entscheidung ein erschöpfendes Verzeichnis der bei der Festsetzung der Gebühren zu berücksichtigenden Kosten. Dieses Verzeichnis, das also offenbar eine wichtige Inspirationsquelle bei der Ausarbeitung von Anhang VI der Verordnung Nr. 882/2004 war, weist aber im dritten Gedankenstrich unter der Überschrift „Verwaltungskosten“ die Kategorie „Reise- und Nebenkosten“ gesondert aus.

25 Nach den Angaben in den Vorlagebeschlüssen sind vor dem vorlegenden Gericht derzeit 400 Rechtssachen zu Bescheiden des Ministers über Beschwerden anhängig, die den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bescheiden entsprechen.

26 Vgl. „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“, Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, S. 35.

27 Entscheidung des Rates vom 14. Dezember 1998 über eine Gemeinschaftsregelung für Gebühren im Futtermittelsektor (ABl. 1998, L 346, S. 51).

79. Auf der Grundlage dieser Auslegung würde sich der faktisch unbegrenzte Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Kosten, die an die Schlachthöfe weitergegeben werden können, gegenüber der derzeitigen Praxis der zuständigen nationalen Behörden erheblich verringern, da dann nur Nebenkosten von Reisekosten, wie beispielsweise Kosten für die Buchung von Zugfahrkarten, Hotelzimmern und Mietwagen, bei der Berechnung der Gebühren berücksichtigt werden könnten. Dies erscheint mir ausreichend, um die Rechtsunsicherheit zu beheben, die, wie oben erwähnt, zu zahlreichen Verfahren vor dem vorlegenden Gericht geführt hat.

B. Zu Buchst. a der dritten Frage in der Rechtssache C-477/18 und zur dritten Frage in der Rechtssache C-478/18

80. Mit diesen Fragen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen sind, dass sie es verbieten, von den Schlachthöfen Gebühren für die von ihnen bei der zuständigen Behörde für amtliche Kontrollen beantragten, hierfür aber nicht tatsächlich aufgewendeten Viertelstunden zu erheben.

81. Insoweit ist zunächst erneut darauf hinzuweisen, dass in Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Grundsatz aufgestellt wird, wonach nur die von den zuständigen nationalen Behörden tatsächlich getragenen Kosten bei der Berechnung der für die Durchführung der amtlichen Kontrollen erhobenen Gebühren berücksichtigt werden dürfen. Mit anderen Worten dürfen Kosten ohne einen solchen Bezug zur *Realität* den Schlachthöfen keinesfalls auferlegt werden.

82. Daraus folgt, dass es keine Rechtsfrage ist, sondern im Wesentlichen von einer Analyse des Sachverhalts – und insbesondere davon, ob der zuständigen Behörde im konkreten Fall allein deshalb, weil Schlachthöfe bei ihr für amtliche Kontrollen Viertelstunden gebucht haben, die letztlich nicht aufgewendet wurden, Kosten entstanden sind – abhängt, ob es mit Art. 27 Abs. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 vereinbar ist, den Schlachthöfen Kosten für die amtlichen Kontrollen in Rechnung zu stellen.

83. Insoweit sind im schriftlichen Verfahren zwei gegensätzliche Thesen aufgestellt worden. Während Gosschalk vorbringt, dass Beträge in Höhe der für amtliche Kontrollen beantragten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden den Schlachthöfen nach Art. 27 Abs. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 nicht in Rechnung gestellt werden könnten, da ihnen keine der NVWA tatsächlich entstandene Kosten gegenüberstünden, vertritt die niederländische Regierung die Gegenmeinung, dass der NVWA für beantragte, aber nicht aufgewendete Viertelstunden dieselben Kosten entstünden wie für die tatsächlich aufgewendeten Viertelstunden.

84. Meines Erachtens wird bei beiden Thesen außer Acht gelassen, wann den zuständigen nationalen Behörden Kosten entstehen, nämlich dann, wenn das mit den Kontrollen bei dem Schlachthof, der überschüssige Viertelstunden gebucht hat, betraute Personal nicht in anderen Schlachthöfen eingesetzt werden kann.

85. Zwei Fallgestaltungen, die in den schriftlichen Erklärungen der Regierung des Vereinigten Königreichs näher dargestellt werden, können veranschaulichen, inwieweit dieser tatsächliche Aspekt für die Antwort auf die Frage maßgebend ist, ob den Behörden tatsächlich Kosten entstanden sind, die dann den betreffenden Schlachthöfen auferlegt werden dürfen. Bucht ein Schlachthof einen Zeitraum von 2 Stunden und 45 Minuten und nimmt nur 2 Stunden und 30 Minuten in Anspruch, weil für die Durchführung der amtlichen Kontrollen *de facto* weniger Zeit benötigt wurde, liegt auf der Hand, dass die zuständige Behörde ihr Personal nicht anders wird einsetzen können. Daher ist es gerechtfertigt, dem Schlachthof die mit der Bereitstellung des Personals für 2 Stunden und 45 Minuten verbundenen Kosten in Rechnung zu stellen, da sie der zuständigen Behörde bereits entstanden sind. Hat der Schlachthof hingegen die Buchung der letzten Viertelstunde storniert, muss geklärt werden, ob die damit verbundenen Kosten der zuständigen nationalen Behörde bereits

entstanden sind. Dabei stimme ich der Regierung des Vereinigten Königreichs zu, dass zu prüfen ist, ob der fragliche Schlachthof die zuständige nationale Behörde *früh genug* unterrichtet hat, um sie in die Lage zu versetzen, ihr Personal anders einzusetzen. War dies der Fall, hätte das Personal anders eingesetzt werden können, und die betreffende Viertelstunde darf nicht in Rechnung gestellt werden.

86. Mir ist bewusst, dass im letztgenannten Fall bei einer reinen Einzelfallbeurteilung die Gefahr besteht, dass es zu einer Fülle zusätzlicher Rechtsstreitigkeiten kommt. Deswegen und in dem Bestreben, den Schlachthöfen ein leicht anwendbares Kriterium an die Hand zu geben, halte ich es wie die Regierung des Vereinigten Königreichs für angebracht, dass die zuständigen nationalen Behörden eine *Stornierungsfrist* festlegen können, bei deren Einhaltung ihr Personal einem anderen Schlachthof zugeteilt werden kann.

87. In Anbetracht dessen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf Buchst. a der dritten Frage in der Rechtssache C-477/18 und auf die dritte Frage in der Rechtssache C-478/18 zu antworten, dass Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen sind, dass sie es nicht verbieten, von den Schlachthöfen Gebühren für die von ihnen bei der zuständigen nationalen Behörde für amtliche Kontrollen beantragten, hierfür aber nicht tatsächlich aufgewendeten Viertelstunden zu erheben, sofern die Behörde das dem betreffenden Schlachthof zur Verfügung gestellte Personal nicht anderweitig einzusetzen vermag.

C. Zu Buchst. b der dritten Frage in der Rechtssache C-477/18

88. Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Antwort auf Buchst. a der dritten Frage auch für den Fall gilt, dass die zuständige Behörde auf entliehene Tierärzte zurückgreift, die für Viertelstunden, die vom Schlachthof beantragt, aber nicht aufgewendet wurden, keine Vergütung erhalten, und dass der dem Schlachthof für die beantragten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden in Rechnung gestellte Betrag die Fixkosten der zuständigen Behörde deckt.

89. Einleitend stelle ich fest, dass die niederländische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen bereits die dieser Frage zugrunde liegende Prämisse in Abrede stellt und ausführt, sobald ein Tierarzt der NVWA oder ein entliehener amtlicher Tierarzt eingeplant sei, erhalte er eine Vergütung, unabhängig davon, ob die Kontrolle vorgenommen werde. Es gibt jedoch keinen Zweifel, dass der Gerichtshof die vorliegende Frage so wird beantworten müssen, wie sie vom vorlegenden Gericht formuliert worden ist, da nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens allein das vorlegende Gericht für die Feststellung und Würdigung des Sachverhalts des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zuständig ist[28].

90. Daher ist zu prüfen, ob den Schlachthöfen ein Betrag in Höhe der Gehälter für beantragte, aber nicht aufgewendete Viertelstunden, die den entliehenen Tierärzten nicht gezahlt wurden, in Rechnung gestellt werden darf, um die Fixkosten der NVWA zu decken.

91. Meines Erachtens bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit einer solchen Gebühr mit Art. 27 Abs. 4 der Verordnung Nr. 882/2004.

92. Erstens bin ich der Ansicht, dass das Kriterium, wonach die Fixkosten die von der NVWA tatsächlich getragenen Kosten widerspiegeln müssen, voraussetzt, dass den Einsparungen, die dadurch erzielt werden, dass die entliehenen Tierärzte eine geringere Vergütung beziehen, weil sie für vom Schlachthof beantragte, aber nicht aufgewendete Viertelstunden nicht entlohnt werden, Fixkosten in *gleicher* Höhe entsprechen, was mir in der Praxis zweifelhaft erscheint. Auf jeden Fall ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies der Fall ist.

28 Vgl. Urteil vom 8. Juni 2016, Hühnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

93. Zweitens stelle ich fest, dass aus der Akte nicht hervorgeht, dass die betreffenden Kosten unter eine oder mehrere der in Anhang VI der Verordnung Nr. 882/2004 genannten Kostenkategorien fallen, auf die in ihrem Art. 27 Abs. 4 Bezug genommen wird. Denn die „Fixkosten" sind als solche nicht in der erschöpfenden Aufzählung der Kategorien von Kosten, die in die Berechnung der Gebühren einbezogen werden dürfen, in Anhang VI der Verordnung Nr. 882/2004 enthalten, sofern sie nicht unter den Begriff „Nebenkosten" subsumiert werden können. Daher muss sichergestellt werden, dass bei der Berechnung der von den Schlachthöfen verlangten Gebühren nur der Teil der Fixkosten der NVWA berücksichtigt wird, der unter eine oder mehrere der oben genannten Kategorien fällt; dies zu beurteilen ist Sache des vorlegenden Gerichts.

94. In Anbetracht dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, dass die Antwort auf Buchst. a der dritten Frage auch für den Fall gilt, dass die zuständige Behörde auf entliehene Tierärzte zurückgreift, die für Viertelstunden, die vom Schlachthof beantragt, aber nicht aufgewendet wurden, keine Vergütung erhalten, und dass der dem Schlachthof für die beantragten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden in Rechnung gestellte Betrag die Fixkosten der zuständigen Behörde deckt, sofern diese Fixkosten unter eine oder mehrere der in Anhang VI Nrn. 2 und 3 der Verordnung Nr. 882/2004 aufgeführten Kategorien fallen und ebenso hoch sind wie die Einsparungen, die von der zuständigen Behörde dadurch erzielt werden, dass die entliehenen Tierärzte eine geringere Vergütung beziehen, weil sie für vom Schlachthof beantragte, aber nicht aufgewendete Viertelstunden nicht entlohnt werden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies der Fall ist.

D. Zur vierten Frage in der Rechtssache C-477/18

95. Mit seiner vierten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen sind, dass sie dem entgegenstehen, dass für die Schlachthöfe unabhängig davon, ob die amtlichen Kontrolltätigkeiten durch Tierärzte, die bei der NVWA beschäftigt sind, oder durch entliehene Tierärzte, die geringer entlohnt werden, durchgeführt werden, die gleiche Durchschnittsgebühr gilt, so dass den Schlachthöfen ein Betrag in Rechnung gestellt werden kann, der höher ist als die den entliehenen Tierärzten gezahlte Vergütung.

96. Ich muss zugeben, dass ich auch nach aufmerksamem Studium der Ausführungen im Vorschlagebeschluss nicht genau zu erkennen vermag, welche Auslegungsfrage das vorlegende Gericht dem Gerichtshof mit dieser Vorlagefrage unterbreiten möchte.

97. Zunächst stelle ich fest, dass nach niederländischem Recht die Gebühren jährlich auf der Grundlage zum einen der durchschnittlichen Kosten, die der NVWA im Lauf der drei vorangegangenen Jahre entstanden sind, und zum anderen einer Berücksichtigung der erwarteten Kostenentwicklung im folgenden Jahr festzulegen sind. Auf dieser Grundlage wird den Schlachthöfen ein entsprechender Betrag für die dort im Rahmen der amtlichen Kontrollen durchgeführten Tätigkeiten in Rechnung gestellt [29].

98. Unter diesen Umständen liegt es auf der Hand, dass der in dieser Gebühr enthaltene Durchschnitt der Gehälter der amtlichen Tierärzte und der entliehenen Tierärzte bei bestimmten Inspektionstätigkeiten höher ausfallen kann als die tatsächlich von der NVWA getragenen Kosten. Folglich möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof offenbar wissen, i) ob die NVWA nach der

29 Wie der Minister in der Rechtssache C-477/18 vorgetragen hat, besteht der Grund für den Ansatz einer Durchschnittsgebühr in dem Erfordernis, die Gleichbehandlung zu wahren, weil sie dafür sorgt, dass die Schlachthöfe nicht ungleich behandelt werden, je nachdem, ob die Inspektionen von amtlichen oder von entliehenen Tierärzten vorgenommen werden.

Verordnung Nr. 882/2004 nicht verpflichtet wäre, eine Gebühr zu erheben, die auf den *tatsächlichen* Kosten für die Durchführung der amtlichen Kontrollen in jedem einzelnen Schlachthof beruht, oder ii) ob die Möglichkeit, dass die NVWA in einem bestimmten Jahr einen Gewinn erzielt, mit der Verordnung Nr. 882/2004 vereinbar ist.

99. Sollte das vorlegende Gericht, wie die meisten Beteiligten in ihren schriftlichen Erklärungen annehmen, um die Klärung des erstgenannten Punktes ersuchen, genügt der Hinweis, dass nach Art. 27 Abs. 4 Buchst. b der Verordnung Nr. 882/2004 die Gebühren „auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden während eines bestimmten Zeitraums getragenen Kosten als Pauschale festgesetzt werden [können]“. Meiner Meinung nach besteht kein Zweifel daran, dass ein *Erfordernis*, bei den Schlachthöfen Gebühren zu erheben, die auf den tatsächlichen Kosten für die Durchführung der amtlichen Kontrollen in ihren konkreten Betrieben beruhen, nicht mit der in dieser Bestimmung vorgesehenen *Befugnis* vereinbar ist.

100. Für den Fall, dass die Frage des vorlegenden Gerichts den zweiten dieser Punkte betrifft, weise ich darauf hin, dass Art. 27 Abs. 4 Buchst. b der Verordnung Nr. 882/2004 darauf hinausläuft, den zuständigen Behörden die Befugnis einzuräumen, den Schlachthöfen Kosten in Rechnung zu stellen, die im betreffenden Jahr höher oder niedriger als die von diesen Behörden tatsächlich getragenen Kosten sein können. In Anbetracht dessen ist der von Gosschalk in ihren schriftlichen Erklärungen gerügte Umstand [30], dass die zuständigen Behörden in einem bestimmten Jahr einen Gewinn erzielten, keineswegs mit der Verordnung Nr. 882/2004 unvereinbar, sondern eine notwendige Folge der ihnen eingeräumten Befugnis, und würde, falls die übrigen Bestandteile der Gebühr unverändert bleiben, zwangsläufig bedeuten, dass die Gebühren der Schlachthöfe im Folgejahr sinken müssen.

101. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vierte Frage zu antworten, dass Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen sind, dass sie dem nicht entgegenstehen, dass für die Schlachthöfe unabhängig davon, ob die amtlichen Kontrolltätigkeiten durch Tierärzte, die bei der NVWA beschäftigt sind, oder durch entliehene Tierärzte, die geringer entlohnt werden, durchgeführt werden, die gleiche Durchschnittsgebühr gilt, so dass den Schlachthöfen ein Betrag in Rechnung gestellt werden kann, der höher ist als die den entliehenen Tierärzten gezahlte Vergütung, denn nach Art. 27 Abs. 4 Buchst. b der Verordnung sind die zuständigen Behörden berechtigt, die Gebühren als Pauschale festzusetzen.

E. Zur fünften und zur sechsten Frage in der Rechtssache C-477/18

102. Mit seiner fünften Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 26 und Art. 27 Abs. 4 Buchst. a sowie Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen sind, dass die Gebühren, die für die amtlichen Kontrollen in den Schlachthöfen erhoben werden, dazu dienen dürfen, dass bei einer privaten Gesellschaft, von der die zuständige Behörde amtliche Fachassistenten entleiht, eine Rücklage gebildet wird, die im Krisenfall zur Zahlung der Lohn- und Gehaltskosten ihres Personals verwendet werden könnte, das nach dem Ende der Krise die amtlichen Kontrollen durchführen oder ihre Durchführung ermöglichen wird. Wenn ja, möchte das vorlegende Gericht mit seiner sechsten Frage wissen, wie hoch eine solche Rücklage sein und welchen Zeitraum sie abdecken darf.

30 Gosschalk trägt nämlich ohne nähere Erläuterungen vor, dass die NVWA dadurch Gewinne in Höhe von 8 500 000 Euro erziele.

103. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die betreffende Rücklage bei der KDS gebildet wird, um zu gewährleisten, dass im Fall unvorhergesehener Umstände – wie einer Tierseuche, die dazu führt, dass die Schlachtung von Tieren für längere Zeit ausgesetzt wird – die Lohn-, Gehalts- und Ausbildungskosten der amtlichen Fachassistenten [31] weitergezahlt werden können, ohne dass Personal entlassen werden muss.

104. Die These, wonach die Bildung dieser Rücklage bei der KDS mit der Verordnung Nr. 882/2004 vereinbar sei, beruht meines Erachtens auf einer Zusammenschau von Art. 4 Abs. 2 Buchst. c und Art. 26 der Verordnung.

105. Diese Bestimmungen haben folgenden Inhalt: Nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 882/2004 müssen die zuständigen Behörden über ausreichendes und entsprechend qualifiziertes und erfahrenes Personal verfügen, damit die amtlichen Kontrollen und Kontrollaufgaben effizient und wirksam durchgeführt werden können, und nach Art. 26 müssen die Mitgliedstaaten – wie bereits ausgeführt – dafür sorgen, dass insoweit angemessene Mittel verfügbar sind.

106. Da durch die betreffende Rücklage die Mittel aufgebracht werden sollen, die erforderlich sind, um die Verfügbarkeit dieses Personals zu gewährleisten, damit die Kontrollen unmittelbar nach der Krisensituation wiederaufgenommen werden können, könnte man argumentieren, dass die Verordnung Nr. 882/2004 ihrer Bildung nicht entgegensteht.

107. Eine solche Schlussfolgerung wäre jedoch meines Erachtens verfehlt.

108. Ich möchte damit nicht zum Ausdruck bringen, dass die Mitgliedstaaten die Finanzierung einer solchen Rücklage im Rahmen der Verordnung Nr. 882/2004 nicht in Betracht ziehen können. Im Gegenteil, ich habe keinen Zweifel daran, dass sie dazu befugt sind. Meines Erachtens sind die Mitgliedstaaten allerdings nicht berechtigt, dies *mittels Gebühren* zu tun.

109. Wie ich bereits mehrfach in den vorliegenden Schlussanträgen dargelegt habe, unterliegt die Finanzierung mittels Gebühren (oder Kostenbeiträgen) nämlich im Unterschied zur Finanzierung über die allgemeine Besteuerung den in Art. 27 Abs. 1 und 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 festgelegten Bedingungen. Diese Bedingungen können aber im vorliegenden Fall aus den nachfolgenden Gründen nicht als erfüllt angesehen werden.

110. Erstens müssen die Kosten, die bei der Berechnung der Gebühren berücksichtigt werden können, gemäß Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 von „den zuständigen Behörden“ getragen worden sein. Im vorliegenden Fall würden die Lohn- und Gehaltskosten der bei der KDS beschäftigten amtlichen Fachassistenten während der Krise gegebenenfalls von diesem privaten Unternehmen getragen und nicht von der zuständigen nationalen Behörde, der NVWA [32].

111. Zweitens müssen die Kosten nach dieser Bestimmung von der zuständigen Behörde *tatsächlich* getragen worden sein. Im vorliegenden Fall lässt der *künftige und hypothetische* Charakter des Ereignisses, von dem diese Kosten abhängen – der Ausbruch einer Tierseuche –, nach meiner Überzeugung diese Annahme nicht zu.

31 Wie die niederländische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen einräumt, würde sich das Problem bei den amtlichen Tierärzten nicht stellen, da sie dann mit der Beseitigung der von der Seuche betroffenen Tiere betraut würden.

32 Insoweit weise ich darauf hin, dass der Begriff „zuständige Behörde“ in Art. 2 Abs. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 als „die für die Durchführung amtlicher Kontrollen zuständige zentrale Behörde eines Mitgliedstaats oder jede andere amtliche Stelle, der diese Zuständigkeit übertragen wurde“ definiert wird.

112. Drittens scheint mir die tatsächliche Entstehung der von der zuständigen Behörde getragenen Kosten eine notwendige Voraussetzung für das Vorliegen des nach Art. 27 Abs. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 erforderlichen Kausalzusammenhangs zwischen diesen Kosten und den amtlichen Kontrollen zu sein, so dass der künftige und hypothetische Charakter des Ausbruchs einer Tierseuche auch geeignet ist, das Vorliegen dieses Zusammenhangs auszuschließen.

113. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die fünfte Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 26 und Art. 27 Abs. 4 Buchst. a sowie Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen sind, dass die Gebühren, die für die amtlichen Kontrollen in den Schlachthöfen erhoben werden, nicht dazu dienen dürfen, dass bei einer privaten Gesellschaft, von der die zuständige Behörde amtliche Fachassistenten entleiht, eine Rücklage gebildet wird, die im Fall einer Tierseuche zur Zahlung der Lohn- und Gehaltskosten des Personals verwendet werden könnte, das nach dem Ende der Krise die amtlichen Kontrollen durchführen oder ihre Durchführung ermöglichen wird.

114. In Anbetracht der dem Gerichtshof von mir vorgeschlagenen Antwort auf diese Frage braucht auf die sechste Frage nicht eingegangen zu werden.

IV. Ergebnis

115. Im Licht der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Die Wendungen „des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals“ in Anhang VI Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz und „das für die [Durchführung der] amtlichen Kontrollen eingesetzte Personal“ in Nr. 2 dieses Anhangs sind dahin auszulegen, dass zu den Lohn- und Gehaltskosten, die bei der Berechnung der Gebühren für amtliche Kontrollen berücksichtigt werden können, auch die Lohn- und Gehaltskosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals der Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Niederländische Behörde für Lebensmittel- und Produktsicherheit) und der privaten Gesellschaft Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Qualitätsprüfung im Tiersektor) gehören.

2. Die Kosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal einer zuständigen Behörde dürfen in die Berechnung der von den Schlachthöfen nach Art. 27 Abs. 4 und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 erhobenen Gebühren einfließen, sofern sie erstens tatsächlich bei der Durchführung der amtlichen Kontrollen entstehen und zweitens nicht höher sind als die von einer solchen Behörde getragenen Kosten in Bezug auf die fraglichen Kostenkategorien gemäß Anhang VI.

3. Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 sind dahin auszulegen, dass sie es nicht verbieten, von den Schlachthöfen Gebühren für die von ihnen bei der zuständigen nationalen Behörde für amtliche Kontrollen beantragten, hierfür aber nicht tatsächlich aufgewendeten Viertelstunden zu erheben, sofern die Behörde das dem betreffenden Schlachthof zur Verfügung gestellte Personal nicht anderweitig einzusetzen vermag.

4. Die vorstehende Antwort gilt auch für den Fall, dass die zuständige Behörde auf entliehene Tierärzte zurückgreift, die für Viertelstunden, die vom Schlachthof beantragt, aber nicht aufgewendet wurden, keine Vergütung erhalten, und dass der dem Schlachthof für die beantragten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden in Rechnung gestellte Betrag die Fixkosten der zuständigen Behörde deckt, sofern diese Fixkosten unter eine oder mehrere der in Anhang VI

Nrn. 2 und 3 der Verordnung Nr. 882/2004 aufgeführten Kategorien fallen und ebenso hoch sind wie die Einsparungen, die von der zuständigen Behörde dadurch erzielt werden, dass die entliehenen Tierärzte eine geringere Vergütung beziehen, weil sie für vom Schlachthof beantragte, aber nicht aufgewendete Viertelstunden nicht entlohnt werden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies der Fall ist.

5. Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 sind dahin auszulegen, dass sie dem nicht entgegenstehen, dass für die Schlachthöfe unabhängig davon, ob die amtlichen Kontrolltätigkeiten durch Tierärzte, die bei der Niederländischen Behörde für Lebensmittel- und Produktsicherheit beschäftigt sind, oder durch entliehene Tierärzte, die geringer entlohnt werden, durchgeführt werden, die gleiche Durchschnittsgebühr gilt, so dass den Schlachthöfen ein Betrag in Rechnung gestellt werden kann, der höher ist als die den entliehenen Tierärzten gezahlte Vergütung, denn nach Art. 27 Abs. 4 Buchst. b der Verordnung sind die zuständigen Behörden berechtigt, die Gebühren als Pauschale festzusetzen.

6. Art. 26 und Art. 27 Abs. 4 Buchst. a sowie Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 sind dahin auszulegen, dass die Gebühren, die für die amtlichen Kontrollen in den Schlachthöfen erhoben werden, nicht dazu dienen dürfen, dass bei einer privaten Gesellschaft, von der die zuständige Behörde amtliche Fachassistenten entleiht, eine Rücklage gebildet wird, die im Fall einer Tierseuche zur Zahlung der Lohn- und Gehaltskosten des Personals verwendet werden könnte, das nach dem Ende der Krise die amtlichen Kontrollen durchführen oder ihre Durchführung ermöglichen wird.