Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

19. Dezember 2019*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – Art. 27 Abs. 1 und 4 – Anhang VI Nrn. 1 und 2 – Amtliche Kontrollen von Lebens- und Futtermitteln – Finanzierung – Gebühren für die amtlichen Kontrollen – Berechnung – Begriff ‚für die amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal' – Einbeziehung von Verwaltungs- und Hilfspersonal – Möglichkeit, Viertelstunden in Rechnung zu stellen, die vom Schlachthof für amtliche Kontrollen beantragt, aber nicht aufgewandt wurden – Voraussetzungen"

In den verbundenen Rechtssachen C-477/18 und C-478/18

betreffend zwei Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) mit Entscheidungen vom 17. Juli 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 23. Juli 2018, in den Verfahren

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

Compaxo Vlees Zevenaar BV,

Ekro BV,

Vion Apeldoorn BV,

Vitelco BV (C-478/18)

gegen

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Vilaras, der Richter S. Rodin und D. Šváby (Berichterstatter), der Richterin K. Jürimäe und des Richters N. Piçarra,

Generalanwalt: P. Pikamäe,

Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 4. Juli 2019,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

– der Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV, vertreten durch L. J. Steenbergen und K. Horstman, advocaten,

– der Compaxo Vlees Zevenaar BV, der Ekro BV, der Vion Apeldoorn BV und der Vitelco BV, vertreten durch K. Defares und J. Jansen, advocaten,

– der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman und L. Noort als Bevollmächtigte,

– der dänischen Regierung, vertreten durch J. Nymann-Lindegren als Bevollmächtigten im Beistand von R. Holdgaard und P. Biering, advokater,

– der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér und M. M. Tátrai als Bevollmächtigte,

– der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg und H. Eklinder als Bevollmächtigte,

– der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Brandon und D. Guðmundsdóttir als Bevollmächtigte im Beistand von B. McGurk, Barrister,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch W. Roels und B. Hofstötter als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. September 2019

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 26, Art. 27 Abs. 4 und Anhang VI 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 (ABl. 2004, L 165, S. 1, berichtigt im ABl. 2004, L 191, S. 1).

2 Sie ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (im Folgenden: Gosschalk) sowie der Compaxo Vlees Zevenaar BV, der Ekro BV, der Vion Apeldoorn BV und der Vitelco BV (im Folgenden: Compaxo u. a.) und dem Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Minister für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, Niederlande) (im Folgenden: Minister) wegen der Berechnungsmodalitäten der Gebühren für die amtlichen Kontrollen in den Schlachthöfen von Gosschalk und von Compaxo u. a.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung Nr. 882/2004

3 In den Erwägungsgründen 11, 13, 14 und 32 der Verordnung Nr. 882/2004 heißt es:

„(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.

…

(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. In Bezug auf Gebühren für Einfuhrkontrollen ist es angebracht, für die wichtigsten Einfuhrgüter unmittelbar Gebührensätze festzulegen, um die einheitliche Anwendung zu gewährleisten und Handelsverzerrungen zu vermeiden.“

4 Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) der Verordnung bestimmt in Abs. 1:

„In dieser Verordnung werden allgemeine Regeln für die Durchführung amtlicher Kontrollen festgelegt, mit denen überprüft werden soll, ob Bestimmungen eingehalten werden, die insbesondere darauf abzielen,

a) unmittelbar oder über die Umwelt auftretende Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senken

und

b) lautere Gepflogenheiten im Futtermittel- und Lebensmittelhandel zu gewährleisten und den Verbraucherschutz, einschließlich der Kennzeichnung von Futtermitteln und Lebensmitteln und sonstiger Formen der Verbraucherinformation, sicherzustellen.“

5 Art. 2 der Verordnung enthält u. a. folgende Begriffsbestimmungen:

„1. ‚amtliche Kontrolle‘: jede Form der Kontrolle, die von der zuständigen Behörde oder der [Europäischen Union] zur Verifizierung der Einhaltung des Futtermittel- und Lebensmittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz durchgeführt wird;

…

4. ‚zuständige Behörde‘: die für die Durchführung amtlicher Kontrollen zuständige zentrale Behörde eines Mitgliedstaats oder jede andere amtliche Stelle, der diese Zuständigkeit übertragen wurde, gegebenenfalls auch die entsprechende Behörde eines Drittlandes;

…

7. ‚Inspektion‘: die Prüfung aller Aspekte der Futtermittel und Lebensmittel, der Tiergesundheit und des Tierschutzes, um festzustellen, ob diese Aspekte die gesetzlichen Vorschriften des Futtermittel- und Lebensmittelrechts sowie die Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz erfüllen;

8. ‚Beobachtung‘: die Durchführung einer planmäßigen Abfolge von Kontrollen oder Messungen, um einen Überblick über den Stand der Einhaltung des Futtermittel- und Lebensmittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz zu erhalten;

…“

6 Art. 3 („Allgemeine Verpflichtungen hinsichtlich der Organisation amtlicher Kontrollen“) der Verordnung Nr. 882/2004 bestimmt in Abs. 1:

„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 bestimmt in Abs. 2:

„Die zuständigen Behörden tragen dafür Sorge, dass:

a) die amtlichen Kontrollen von lebenden Tieren, Futtermitteln und Lebensmitteln auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Futtermitteln und Lebensmitteln sowie der Verwendung von Futtermitteln wirksam und angemessen sind;

…

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 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 Art. 8 („Kontroll- und Verifizierungsverfahren“) der Verordnung Nr. 882/2004 sieht in Abs. 3 vor:

„Die zuständigen Behörden führen Verfahren ein, mit denen:

a) die Wirksamkeit der von ihnen durchgeführten amtlichen Kontrollen überprüft wird;

…“

10 Zu Titel II der Verordnung Nr. 882/2004, der die Vorschriften für „Amtliche Kontrollen durch die Mitgliedstaaten“ enthält, gehört u. a. das Kapitel VI („Finanzierung Amtliche Kontrollen“), das die Art. 26 bis 29 umfasst.

11 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.“

12 In Art. 27 („Gebühren oder Kostenbeiträge“) der Verordnung heißt es:

„(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.

…“

13 In Anhang VI („Bei der Berechnung der Gebühren zu berücksichtigende Kriterien“) der Verordnung Nr. 882/2004 sind folgende Kriterien genannt:

„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“.

Verordnung (EG) Nr. 854/2004

14 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 (ABl. 2004, L 139, S. 206, berichtigt im ABl. 2004, L 226, S. 83) bestimmt:

„(1) Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

…

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;

…

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;

…“

15 Art. 4 („Allgemeine Grundsätze der amtlichen Überwachung sämtlicher in den Geltungsbereich dieser Verordnung fallender Erzeugnisse tierischen Ursprungs“) der Verordnung sieht in Abs. 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Lebensmittelunternehmer der zuständigen Behörde zur wirksamen Durchführung der amtlichen Überwachung jede erforderliche Unterstützung gewähren.

Sie gewährleisten insbesondere:

– den Zugang zu Gebäuden, Betriebsstätten, Anlagen und sonstigen Infrastrukturen,

– den Zugang zu den Dokumenten und Büchern, die im Rahmen dieser Verordnung vorgeschrieben sind oder die von der zuständigen Behörde zur Beurteilung der Lage für erforderlich gehalten werden.“

16 Art. 5 („Frischfleisch“) der Verordnung bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Frischfleisch einer amtlichen Überwachung gemäß Anhang I unterzogen wird.

(1) Gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Anhangs I Abschnitt I Kapitel II und den besonderen Bestimmungen des Anhangs I Abschnitt IV führt der amtliche Tierarzt in Schlachthöfen, Wildbearbeitungsbetrieben und Zerlegungsbetrieben, die frisches Fleisch in Verkehr bringen, Inspektionen vor allem in Bezug auf Folgendes durch:

…
b) Schlachttieruntersuchung;

…
d) Fleischuntersuchung;

…

…

(4) Amtliche Fachassistenten können den amtlichen Tierarzt bei der amtlichen Überwachung nach Anhang I Abschnitte I und II in der in Anhang I Abschnitt III Kapitel I dargestellten Weise unterstützen. Dabei arbeiten sie als Teil eines unabhängigen Teams.

(5) a) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie über genügend amtliches Personal verfügen, damit die amtliche Überwachung gemäß Anhang I in der in Anhang I Abschnitt III Kapitel II festgelegten Häufigkeit erfolgen kann.

…

…

(7) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die amtlichen Tierärzte und die amtlichen Fachassistenten über die erforderliche Qualifikation verfügen und sich gemäß Anhang I Abschnitt III Kapitel IV einer entsprechenden Ausbildung unterziehen.“

Niederländisches Recht

17 Die Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 4 mei 2009, nr. 2164, houdende retributies betreffende werkzaamheden van de [Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)] en [Algemene Inspectiedienst (AID)] (Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden I) (Regelung des Ministers für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität vom 4. Mai 2009, Nr. 2164, über Erstattungen für Tätigkeiten der NVWA [Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niederländische Behörde für Lebensmittel- und Produktsicherheit)] und des AID [Algemene Inspectiedienst (Allgemeiner Inspektionsdienst)] [Erstattungsregelung für Veterinär- und Hygieneangelegenheiten I]), in der vom 3. April 2013 bis zum 28. Februar 2014 geltenden Fassung enthält ein Kapitel 5 über die Schlachtung, in dem es u. a. heißt:

„§ 1. Amtliche Kontrollen im Rahmen der Schlachtung als Haustiere gehaltener Huftiere

Artikel 15

Für die Kontrollen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 der Verordnung [Nr. 854/2004] während der Öffnungszeiten bei der Schlachtung als Haustiere gehaltener Huftiere, die von einem bei der NVWA tätigen amtlichen Tierarzt oder amtlichen Fachassistenten vorgenommen werden, schuldet der Anbieter eine Erstattung, bestehend aus

a) einer Grundpauschale von 76,29 Euro und

b) einem Betrag von 29,06 Euro pro Viertelstunde, während der ein bei der NVWA tätiger amtlicher Tierarzt oder amtlicher Fachassistent mit der Schlachttieruntersuchung befasst ist;

c) einem Betrag von 20,54 Euro pro Viertelstunde, während der ein amtlicher Tierarzt mit der Fleischuntersuchung befasst ist.

Artikel 16

Für die Fleischuntersuchung im Sinne von Abschnitt IV Kapitel I, Kapitel II, Kapitel III und Kapitel IV Teil B der Verordnung [Nr. 854/2004] bei der Schlachtung als Haustiere gehaltener Huftiere, die von einem amtlichen Fachassistenten im Rahmen der Durchführung der Vereinbarung über Rotfleischuntersuchung vorgenommen wird, schuldet der Anbieter eine Erstattung, bestehend aus

a) einer Grundpauschale von 77,43 Euro und

b) einem Betrag von 13,00 Euro pro Viertelstunde, während der der amtliche Fachassistent mit der Untersuchung befasst ist.

…“

18 Kapitel 10 („Übrige zusätzliche Gebühren“) dieser Regelung enthält u. a. folgende Bestimmungen:

„Artikel 50

(1) Nehmen die Tätigkeiten im Sinne von Art. 3 Abs. 2 [oder der Art.] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21 oder 22 nach Ansicht des anwesenden Mitarbeiters der NVWA mehr als die aufgrund von Art. 58 Abs. 1 Buchst. c und d angemeldete Zeit in Anspruch, schuldet der Anbieter neben den gemäß dem betreffenden Artikel geschuldeten Erstattungen eine aus einem Betrag pro Viertelstunde, um den die Tätigkeiten länger dauern als angemeldet, bestehende Erstattung.

(2) Der Betrag pro Viertelstunde im Sinne von Abs. 1 beläuft sich auf
a) 27,52 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von [Art. 3 Abs. 2 und Art. 8];
b) 27,52 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von Art. 5;
c) 36,79 Euro für die Tätigkeiten im Sinne der Art. 9, 10 und 10a;
d) 34,75 Euro für die Tätigkeiten im Sinne der Art. 10b, 11 und 13;
e) 29,06 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von [Art. 15 Buchst. b und der Art.] 21 und 22;
f) 20,54 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von Art. 15 Buchst. c;
g) 28,66 Euro für die Tätigkeiten im Sinne der Art. 19 und 20.

(3) Nehmen die Tätigkeiten im Sinne von Art. 17 nach Ansicht des anwesenden Mitarbeiters der NVWA mehr als die aufgrund von Art. 58 Abs. 1 Buchst. c und d angemeldete Zeit in Anspruch, schuldet der Anbieter neben den gemäß dem betreffenden Artikel geschuldeten Erstattungen eine aus einem Betrag von 19,05 Euro bestehende Erstattung.

Artikel 51

(1) Finden die Tätigkeiten im Sinne von [Art. 3 Abs. 2 oder der Art.] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21 oder 22 außerhalb der Öffnungszeiten statt, schuldet der Anbieter neben den gemäß dem betreffenden Artikel geschuldeten Erstattungen eine aus einem Betrag pro Viertelstunde, in der die Tätigkeiten außerhalb der Öffnungszeiten stattfinden, bestehende Erstattung.

(2) Der Betrag pro Viertelstunde im Sinne von Abs. 1 beläuft sich auf
a) 8,26 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von [Art. 3 Abs. 2 und Art. 8];
b) 8,26 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von Art. 5;
c) 11,04 Euro für die Tätigkeiten im Sinne der Art. 9, 10 und 10a;
d) 10,43 Euro für die Tätigkeiten im Sinne der Art. 10b, 11 und 13;
e) 8,72 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von [Art. 15 Buchst. b und der Art.] 21 und 22;
f) 6,16 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von Art. 15 Buchst. c;
g) 8,60 Euro für die Tätigkeiten im Sinne der Art. 19 und 20.

(3) Finden die Tätigkeiten im Sinne von Art. 17 außerhalb der Öffnungszeiten statt, schuldet der Anbieter neben den gemäß dem betreffenden Artikel geschuldeten Erstattungen eine aus einem Betrag von 37,78 Euro pro Viertelstunde, in der die Tätigkeiten außerhalb der Öffnungszeiten stattfinden, bestehende Erstattung.

(1) Ist es für die ordnungsgemäße Durchführung der ergänzenden amtlichen Kontrolle im Sinne von Art. 47a nach Ansicht der NVWA erforderlich, dass sie außerhalb der Öffnungszeiten stattfindet, schuldet der Betreiber dem Unternehmen, das die ergänzende amtliche Kontrolle durchführt, neben dem in Art. 47a Abs. 1, 2 oder 3 genannten Betrag pro Viertelstunde, in der die Kontrolle außerhalb der Öffnungszeiten stattfindet, einen Betrag in Höhe von 30 % des in Art. 47a Abs. 1, 2 oder 3 genannten Betrags pro Viertelstunde.

(2) Ist es für die ordnungsgemäße Durchführung der ergänzenden amtlichen Kontrolle im Sinne von Art. 48 nach Ansicht der NVWA erforderlich, dass sie außerhalb der Öffnungszeiten stattfindet, schuldet der Betreiber dem Unternehmen, das die ergänzende amtliche Kontrolle durchführt, neben dem in Art. 48 genannten Betrag einen Betrag in Höhe von 30 % des in Art. 48 Abs. 1 genannten Betrags pro ergänzender amtlicher Kontrolle.

Artikel 52

(1) Werden die Tätigkeiten im Sinne von [Art. 3 Abs. 2 oder der Art.] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21 oder 22 aufgrund von Umständen, die außerhalb des Einflussbereichs der mit den Tätigkeiten betrauten Person oder Personen liegen, unterbrochen oder ausgesetzt oder finden ganz oder teilweise nicht statt, schuldet der Anbieter eine Erstattung, bestehend aus einem Betrag pro Viertelstunde,
a) pro Viertelstunde, die die Unterbrechung oder Aussetzung für die mit den Tätigkeiten betraute Person gedauert hat, oder
b) pro Viertelstunde, die die Tätigkeiten gedauert hätten, wenn sie von der nach Ansicht [des Ministers] angesichts der Mitteilung im Sinne von Art. 57 mit den betreffenden Tätigkeiten zu betrauenden Person ausgeführt worden wären.

(2) Der Betrag pro Viertelstunde im Sinne von Abs. 1 beläuft sich auf
a) 27,52 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von [Art. 3 Abs. 2 und Art. 8];
b) 27,52 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von Art. 5;
c) 36,79 Euro für die Tätigkeiten im Sinne der Art. 9, 10 und 10a;
d) 34,75 Euro für die Tätigkeiten im Sinne der Art. 10b, 11 und 13;
e) 29,06 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von [Art. 15 Buchst. b und der Art.] 21 und 22;
f) 20,54 Euro für die Tätigkeiten im Sinne von Art. 15 Buchst. c;

g) 28,66 Euro für die Tätigkeiten im Sinne der Art. 19 und 20.

(3) Werden die Tätigkeiten im Sinne von Art. 17 aufgrund von Umständen, die außerhalb des Einflussbereichs der mit den Tätigkeiten betrauten Person oder Personen liegen, unterbrochen oder ausgesetzt oder finden ganz oder teilweise nicht statt, schuldet der Anbieter eine aus einem Betrag von 19,05 Euro bestehende Erstattung.

(4) Wird der Antrag auf Ausstellung einer Bescheinigung, eines Begleitscheins, einer beglaubigten Abschrift einer Bescheinigung oder eines Begleitscheins oder einer Erklärung im Sinne von Art. 14 aufgrund von Umständen, die außerhalb des Einflussbereichs der mit den Tätigkeiten betrauten Person oder Personen liegen, zurückgenommen, schuldet der Anbieter eine aus einem Betrag in Höhe der Erstattung, die nach Art. 14 geschuldet würde, wenn das Dokument tatsächlich ausgestellt worden wäre, bestehende Erstattung.

(5) Die in den Abs. 1, 2 und 3 genannten Erstattungen werden neben den aufgrund der betreffenden Art. geschuldeten Erstattungen in Rechnung gestellt, sofern ein Fall vorliegt, in dem die betreffenden Tätigkeiten ausgesetzt werden oder in dem mit den betreffenden Tätigkeiten begonnen wurde, sie aber im Anschluss unterbrochen wurden oder teilweise nicht stattfanden.

(6) Dieser Artikel ist nicht anwendbar, wenn die in Art. 58 Abs. 3 genannte Mitteilung rechtzeitig erfolgt ist.

Artikel 53

(1) Der Anbieter schuldet neben der gemäß Art. 16 geschuldeten Erstattung, sofern aufgrund von Umständen, die außerhalb des Einflussbereichs der mit den Tätigkeiten betrauten Person oder Personen liegen, die in diesem Artikel genannten Tätigkeiten unterbrochen oder ausgesetzt werden oder ganz oder teilweise nicht stattfinden, eine aus einem Betrag, der dem einschlägigen in Art. 16 genannten Betrag pro Viertelstunde entspricht, bestehende Erstattung
   a) pro Viertelstunde, die die Unterbrechung oder Aussetzung für die mit den Tätigkeiten betraute Person gedauert hat, oder
   b) pro Viertelstunde, die die Tätigkeiten gedauert hätten, wenn sie von der mit den betreffenden Tätigkeiten zu betrauenden Person ausgeführt worden wären.

(2) Neben der in Art. 16 genannten Erstattung schuldet der Anbieter für die in diesem Artikel genannten Tätigkeiten eine Erstattung in Höhe von 13,00 Euro pro Viertelstunde, die der in diesem Artikel genannte amtliche Fachassistent diesen Tätigkeiten widmet, nachdem die für die Tätigkeiten gemäß Art. 57 angemeldete Dauer um mehr als eine Viertelstunde überschritten wurde.

(3) Neben der in Art. 16 genannten Erstattung schuldet der Anbieter für die in diesem Artikel genannten Tätigkeiten, die außerhalb der Öffnungszeiten stattfinden, eine Erstattung in folgender Höhe:
   a) falls diese Tätigkeiten an Werktagen zwischen 18.00 Uhr und 22.00 Uhr stattfinden: 1,50 Euro pro Viertelstunde, die der in Art. 16 genannte amtliche Fachassistent diesen Tätigkeiten widmet;
   b) falls diese Tätigkeiten an Werktagen zwischen 22.00 Uhr und 0.00 Uhr stattfinden: 3,01 Euro pro Viertelstunde, die der in Art. 16 genannte amtliche Fachassistent diesen Tätigkeiten widmet;
   c) falls diese Tätigkeiten an Werktagen zwischen 0.00 Uhr und 6.00 Uhr stattfinden: 3,01 Euro pro Viertelstunde, die der in Art. 16 genannte amtliche Fachassistent diesen Tätigkeiten widmet.

…

(8) Für die Anwendung von Abs. 3 ist unter Öffnungszeiten die Zeit von Montag bis Freitag, ausgenommen allgemeine Feiertage, von 6.00 Uhr bis 18.00 Uhr zu verstehen."

19 Kapitel 11 („Erstattung Grundpauschalen") dieser Regelung enthält folgende Bestimmung:

„Artikel 54

(1) Wird aufgrund dieser Regelung eine Grundpauschale geschuldet, wird sie für Tätigkeiten in Rechnung gestellt, die von jedem anwesenden Mitarbeiter der NVWA an einem Tag ohne Unterbrechung, abgesehen von regelmäßigen Pausen, für einen Anbieter an einem Ort erbracht werden.

(2) Abweichend von Abs. 1 wird, wenn aufgrund von Art. 16 eine Grundpauschale geschuldet wird, diese Grundpauschale für Tätigkeiten in Rechnung gestellt, die an einem Tag ohne Unterbrechung, abgesehen von regelmäßigen Pausen, für einen Anbieter an einem Ort erbracht werden."

20 Die 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) (Regelung des Staatssekretärs für Wirtschaftsfragen vom 20. Februar 2014, Nr. WJZ/14033284, zur Festlegung der Gebühren für Tätigkeiten der NVWA [Regelung über die NVWA-Gebühren]), die am 1. März 2014 in Kraft trat, zielt darauf ab, ein neues vereinfachtes Gebührensystem für die Inspektions- und Kontrolltätigkeiten der NVWA-Beamten einzuführen, insbesondere im Rahmen der Veterinär- und Hygienevorschriften. Sie enthält Bestimmungen, die den in den Rn. 17 bis 19 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Bestimmungen der Erstattungsregelung für Veterinär- und Hygieneangelegenheiten I entsprechen.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

Rechtssache C-477/18

21 Gosschalk betreibt einen Schlachthof, in dem Schweinefleisch verarbeitet und in den Handel gebracht wird. Um die Einhaltung der Verordnung Nr. 882/2004 und der Regelung über die NVWA-Gebühren sicherzustellen, wurden bei diesem Schlachthof amtliche Kontrollen durchgeführt.

22 Die Kontrollen finden u. a. bei der Schlachttieruntersuchung und der Fleischuntersuchung statt. Sie werden zum Teil von amtlichen Tierärzten und amtlichen Fachassistenten vorgenommen, die bei der als zuständige Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 benannten NVWA beschäftigt sind, und zum Teil von amtlichen Fachassistenten, die bei der Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (Qualitätsprüfung im Tiersektor, im Folgenden: KDS) entliehen wurden, bei der es sich nach den Angaben der niederländischen Regierung um eine private Gesellschaft ohne Gewinnerzielungsabsicht handelt.

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

24 In der Praxis stellt der Schlachthof bei der NVWA einen Antrag, in dem er die vorzunehmenden Inspektionstätigkeiten, die erforderliche Zahl amtlicher Tierärzte und amtlicher Fachassistenten sowie die für diese Tätigkeiten benötigte Zeit in Viertelstunden angibt.

25 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 Schlachtbetrieb einen Zusatzbetrag für jede weitere Viertelstunde zahlen. Nehmen sie hingegen weniger Zeit als vorgesehen in Anspruch, muss der Schlachthof die beantragten, aber nicht aufgewandten Viertelstunden gleichwohl bezahlen.

26 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 vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), widersprachen, legte sie beim Minister Beschwerden ein. Nachdem diese zurückgewiesen worden waren, rief sie das College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) an.

27 Das vorlegende Gericht hält es angesichts der Schwierigkeiten bei der Auslegung der Verordnung Nr. 882/2004 und insbesondere ihres Anhangs VI Nrn. 1 und 2 sowie der insoweit bestehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens im Interesse einer geordneten Rechtspflege für angebracht, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen.

28 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 vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), 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 die Löhne und Kosten des Verwaltungs- und Hilfspersonals ebenfalls den Schlachthöfen auferlegt werden könnten.

29 Sowohl Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 85/73/EWG des Rates vom 29. Januar 1985 über die Finanzierung der Untersuchungen und Hygienekontrollen von frischem Fleisch und Geflügelfleisch (ABl. 1985, L 32, S. 14) als auch Art. 81 Buchst. a der Verordnung (EU) 2017/625 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/EWG, 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) ließen die Erstattung von Verwaltungskosten sowie der Lohn- und Gehaltskosten für das Hilfs- und Verwaltungspersonal zu. Aus der Tatsache, dass in Anhang VI der Verordnung Nr. 882/2004 nur die Kosten für das mit den amtlichen Kontrollen betraute Personal erwähnt würden, ließe sich hingegen ableiten, dass die Kosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal nicht erstattungsfähig seien.

30 Der Ausdruck „für die amtlichen Kontrollen eingesetztes Personal“ scheine allerdings ausreichenden Spielraum zu lassen, um andere Personen als die amtlichen Tierärzte und die amtlichen Fachassistenten einzubeziehen, wenn sie ebenfalls zur Durchführung der amtlichen Kontrollen in den Schlachthöfen beitrügen. Es gebe im Übrigen keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Unionsgesetzgeber

die Regelung in der Verordnung Nr. 882/2004 strenger habe ausgestalten wollen als die frühere Regelung in der Richtlinie 85/73 oder dass er durch die Verordnung 2017/625 die strengere Regelung in der Verordnung Nr. 882/2004 habe abmildern wollen.

31 Zweitens sind die Parteien des Ausgangsverfahrens uneinig darüber, wie die 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, 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.

32 Drittens legen die Parteien des Ausgangsverfahrens die Gebührenordnungen für die entliehenen Tierärzte unterschiedlich aus. Hierzu trägt Gosschalk vor, zum einen greife die NVWA zur Durchführung von Inspektionstätigkeiten bisweilen 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 der Minister fast 8 500 000 Euro Gewinn erzielt. Zum anderen 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.

33 Das vorlegende Gericht hat Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Praxis mit dem Unionsrecht, weil im konkreten Fall kein von der NVWA eingesetztes Personal bezahlt werden müsse.

34 Viertens rügt Gosschalk, dass die für die entliehenen Tierärzte geltenden Gebühren es der KDS ermöglichten, eine Rücklage zur Deckung etwaiger Kosten im Katastrophenfall zu bilden. Die Rücklage stehe somit 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 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, auch wenn die KDS keine Einnahmen mehr erziele. Die Rücklage gestatte es somit, die Inspektionen unmittelbar nach dem Ende einer solchen Krise wiederaufzunehmen. Sie betreffe mithin Beträge, die zur Deckung tatsächlich anfallender Kosten notwendig seien. Die als erforderlich angesehene Rücklage entspreche der Hälfte des durchschnittlichen Jahresumsatzes der KDS in den letzten beiden Jahren vor ihrer Bildung zuzüglich 500 000 Euro.

35 Das vorlegende Gericht führt aus, es habe zwar in einer Entscheidung vom 14. Oktober 2010 diese Rücklage als mit Art. 27 der Verordnung Nr. 882/2004 vereinbar angesehen, habe aber nunmehr Zweifel an der Stichhaltigkeit seiner Beurteilung. Fraglich sei, anhand welcher Kriterien die Obergrenze der Rücklage zu bestimmen sei und welche Auswirkung der Umstand habe, dass sie bei einer privaten Gesellschaft, der KDS, gebildet werde, die der NVWA amtliche Fachassistenten zur Verfügung stelle, während Einkommenseinbußen eigentlich Teil des normalen unternehmerischen Risikos sein sollten. Überdies sei unklar, wem im Fall einer Auflösung oder eines Konkurses der KDS die bereits gebildete Rücklage zufließe.

36 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 3a 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 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?

Rechtssache C-478/18

37 Mit vier Rechnungen, die zwischen Oktober 2016 und Februar 2017 ausgestellt wurden, verlangte der Minister von Compaxo u. a. einen Betrag zwischen 15 422,35 Euro und 49 628,22 Euro zur Deckung der Kosten der in ihren Schlachthöfen durchgeführten Inspektionstätigkeiten.

38 Nachdem die Beschwerden von Compaxo u. a. gegen diese Rechnungen zurückgewiesen worden waren, riefen sie das vorlegende Gericht, das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen), an.

39 Compaxo u. a. folgern aus dem Urteil vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185), dass allein die Löhne und Kosten für Personen, die tatsächlich Kontrollen durchführten, zu berücksichtigen seien. Eine ganze Reihe von Kosten – etwa die Kosten für Immobilien, allgemeine Sachkosten, Abschreibungskosten, Bürokosten, spezielle Kosten (Arbeitskleidung), Kosten für die Fahrt zur Arbeit oder die Kosten für Leiharbeitnehmer – könne nicht als Kosten im Sinne von Anhang VI Nrn. 1 und 2 der Verordnung Nr. 882/2004 angesehen werden. Überdies gehe aus den Rechnungen nicht klar hervor, worauf sich der Posten „Inspektionstätigkeiten“ beziehe. Der Minister führt hierzu aus, in die Berechnung des für diesen Posten angesetzten Viertelstundensatzes 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 gewisse Unterstützung, etwa durch die Erstellung eines Plans, nicht stattfinden könnten.

40 In diesem Kontext hat das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof drei Fragen vorzulegen, die mit der ersten Frage, der zweiten Frage und Buchst. a der dritten Frage in der Rechtssache C-477/18 übereinstimmen.

Zum Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens

41 Im Anschluss an die Verlesung der Schlussanträge des Generalanwalts hat Gosschalk mit Schriftsatz, der am 10. Oktober 2019 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, gemäß Art. 83 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beantragt.

42 Zur Stützung ihres Antrags macht Gosschalk im Wesentlichen geltend, der Generalanwalt habe sich mit der Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 882/2004 befasst, obwohl dieser Aspekt in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof nicht angesprochen worden sei. Insoweit müsse ihr Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, zumal sich der Generalanwalt bei seiner Prüfung auf unvollständige Informationen gestützt habe. Er habe nämlich eine vom Europäischen Parlament in dessen Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Futter- und Lebensmittelkontrollen (2003/0030[COD]) vorgenommene Änderung, die zu einer engen Auslegung des Anhangs VI der Verordnung Nr. 882/2004 führen müsse, weder erwähnt noch berücksichtigt.

43 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Generalanwalt nach Art. 252 Abs. 2 AEUV öffentlich in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit begründete Schlussanträge zu den Rechtssachen stellt, in denen nach der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union seine Mitwirkung erforderlich ist. Der Gerichtshof ist weder an diese Schlussanträge noch an ihre Begründung durch den Generalanwalt gebunden (Urteil vom 22. November 2018, MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-295/17, EU:C:2018:942, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und die Verfahrensordnung die Einreichung einer Stellungnahme der Parteien zu den Schlussanträgen des Generalanwalts nicht vorsehen. Dass eine Partei nicht mit den Schlussanträgen des Generalanwalts einverstanden ist, kann folglich unabhängig von den darin untersuchten Fragen für sich genommen kein Grund sein, der die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens rechtfertigt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. November 2018, MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-295/17, EU:C:2018:942, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 In ihrem Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens rügt Gosschalk, dass die vom Generalanwalt in seinen Schlussanträgen geprüfte Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 882/2004 in der mündlichen Verhandlung nicht erörtert worden sei und dass seine Ausführungen zudem auf unvollständigen Informationen beruhten.

46 Zwar kann der Gerichtshof gemäß Art. 83 seiner Verfahrensordnung jederzeit nach Anhörung des Generalanwalts die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beschließen, insbesondere wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält, wenn eine Partei nach Abschluss des mündlichen Verfahrens eine neue Tatsache unterbreitet hat, die von entscheidender Bedeutung für die Entscheidung des Gerichtshofs ist, oder wenn ein zwischen den Parteien oder den in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bezeichneten Beteiligten nicht erörtertes Vorbringen entscheidungserheblich ist.

47 Dies ist vorliegend aber nicht der Fall. Denn zum einen hatten die Beteiligten, die am vorliegenden Verfahren teilgenommen haben, und insbesondere Gosschalk sowohl während des schriftlichen als auch während des mündlichen Verfahrens Gelegenheit, die ihrer Ansicht nach für die Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts, namentlich in Bezug auf die Auslegung des Anhangs VI der Verordnung Nr. 882/2004, relevanten rechtlichen Aspekte vorzubringen.

48 Der Gerichtshof hält sich daher für ausreichend unterrichtet, um über die Vorabentscheidungsersuchen zu entscheiden, und geht davon aus, dass keiner der von Gosschalk zur Stützung ihres Antrags auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens angeführten Gesichtspunkte dessen Wiedereröffnung nach Art. 83 der Verfahrensordnung rechtfertigt.

49 Unter diesen Umständen hält der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens nicht für geboten.

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

50 Mit seiner ersten und seiner zweiten Frage in den Rechtssachen C-477/18 und C-478/18, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 27 Abs. 1 und Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit deren Anhang VI Nrn. 1 und 2 dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten davon ausgehen dürfen, dass die Lohn- und Gehaltskosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal zu den durch die amtlichen Kontrollen entstehenden Kosten im Sinne dieser Bestimmungen gehören und nicht höher sind als die von den zuständigen Behörden im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung getragenen Kosten.

51 Einleitend ist erstens darauf hinzuweisen, dass das vorlegende Gericht zwar konkret auf einige mit den Kontrollen in Zusammenhang stehende Kosten wie die in Rn. 39 des vorliegenden Urteils genannten Bezug nimmt, doch ist nach ständiger Rechtsprechung das in Art. 267 AEUV vorgesehene Verfahren ein Instrument der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, mit dem der Gerichtshof diesen Gerichten Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts gibt, die sie zur Entscheidung des bei ihnen anhängigen Rechtsstreits benötigen. Die Aufgabe des Gerichtshofs besteht nämlich darin, dem nationalen Gericht die Tragweite der Unionsvorschriften zu erläutern, um ihm eine korrekte Anwendung dieser Vorschriften auf den ihm vorliegenden Sachverhalt zu ermöglichen,

und nicht darin, sie selbst auf ihn anzuwenden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Juni 2007, Omni Metal Service, C-259/05, EU:C:2007:363, Rn. 15, und vom 5. Juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, Rn. 16).

52 Zweitens ist festzustellen, dass mit der Verordnung Nr. 882/2004, wie der Generalanwalt in Nr. 40 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die für amtliche Kontrollen geltenden Vorschriften nur in begrenztem Umfang harmonisiert werden. Folglich verfügen die Mitgliedstaaten über einen gewissen Spielraum, wenn sie über die „zuständige Behörde“ im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung die amtlichen Kontrollen ausgestalten, mit denen nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung überprüft werden soll, ob Bestimmungen eingehalten werden, die darauf abzielen, unmittelbar oder über die Umwelt auftretende Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senken sowie lautere Gepflogenheiten im Futtermittel- und Lebensmittelhandel zu gewährleisten und den Verbraucherschutz, einschließlich der Kennzeichnung von Futter- und Lebensmitteln und sonstiger Formen der Verbraucherinformation, sicherzustellen.

53 In diesem Kontext ist es, solange die Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen gewährleistet ist, nicht zu beanstanden, wenn die zuständige niederländische Behörde die ihr von einer privaten Gesellschaft ohne Gewinnerzielungsabsicht, der KDS, zur Verfügung gestellten Hilfskräfte als amtliche Fachassistenten einsetzt, es sei denn, dies wäre geeignet, den Wettbewerb zwischen privaten Wirtschaftsteilnehmern zu verzerren.

54 Im Anschluss an diese Klarstellungen ist darauf hinzuweisen, dass die Sprachfassungen der Verordnung Nr. 882/2004, wie der Gerichtshof im Urteil vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, Rn. 34), ausgeführt hat, hinsichtlich der in ihrem Anhang VI zur Bezeichnung der Kategorie von Personen, deren Kosten durch die Gebühren gedeckt werden können, verwendeten Begriffe voneinander abweichen. So stellt die Verordnung in ihrer deutschen („des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals“) und ihrer französischen („personnel chargé des contrôles officiels“) Fassung auf das die Kontrollen durchführende Personal ab, während sie in ihrer englischen („staff involved in the official controls“) und ihrer italienischen („personale partecipante ai controlli ufficiali“) Fassung Begriffe gebraucht, die einen größeren Personenkreis bezeichnen könnten. Nr. 1 der dänischen Fassung dieses Anhangs sieht vor, dass die Löhne und Gehälter des die amtlichen Kontrollen durchführenden Personals („lønninger til personale, der udfører offentlig kontrol“) durch Gebühren finanziert werden können, während Nr. 2 des Anhangs weiter gefasst ist und vorsieht, dass Personalkosten in Verbindung mit den amtlichen Kontrollen („personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol“) finanziert werden können.

55 In der niederländischen Fassung des Anhangs VI der Verordnung Nr. 882/2004 wird zwischen dem mit den amtlichen Kontrollen betrauten Personal („het personeel dat betrokken is bij de officiële controles“) (Nr. 1) und dem mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen betrauten Personal („het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles“) (Nr. 2) unterschieden.

56 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist, wenn die verschiedenen Sprachfassungen einer Unionsvorschrift voneinander abweichen, die betreffende Vorschrift anhand ihres Kontexts sowie der Systematik und der Zielsetzung der Regelung auszulegen, zu der sie gehört. Auch die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift des Unionsrechts kann für ihre Auslegung relevant sein (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50, und vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, Rn. 36).

57 Zunächst ist festzustellen, dass das in der Verordnung Nr. 882/2004 wiederholt erwähnte Erfordernis der Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen ein zentrales Anliegen des Unionsgesetzgebers darstellt. So müssen die zuständigen Behörden nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung dafür Sorge tragen, dass die amtlichen Kontrollen von lebenden Tieren, Futtermitteln und Lebensmitteln auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Futtermitteln und Lebensmitteln sowie der

Verwendung von Futtermitteln wirksam und angemessen sind. Zudem müssen die zuständigen Behörden nach Art. 8 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung Verfahren einführen, mit denen die Wirksamkeit der von ihnen durchgeführten amtlichen Kontrollen überprüft wird. Ferner heißt es im elften Erwägungsgrund der Verordnung, dass die für amtliche Kontrollen zuständigen Behörden eine Reihe operationeller Kriterien erfüllen sollten, damit ihre Unparteilichkeit und Effizienz gewährleistet ist, und über ausreichendes und entsprechend qualifiziertes und erfahrenes Personal sowie über adäquate Einrichtungen und Ausrüstungen zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügen sollten. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 854/2004 bestimmt überdies, dass Lebensmittelunternehmer der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 zur wirksamen Durchführung der amtlichen Überwachung jede erforderliche Unterstützung gewähren müssen.

58 Im Hinblick darauf sorgen die Mitgliedstaaten nach Art. 26 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit ihrem 32. Erwägungsgrund dafür, dass angemessene finanzielle Mittel verfügbar sind, damit u. a. das für die Durchführung amtlicher Kontrollen erforderliche Personal bereitgestellt werden kann.

59 Zu diesem Zweck sieht Art. 27 Abs. 1 und Abs. 4 Buchst. a der Verordnung vor, dass die Mitgliedstaaten Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben können, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen, wobei die zwecks amtlicher Kontrollen erhobenen Gebühren nicht höher sein dürfen als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI der Verordnung.

60 Es liegt zwar auf der Hand, dass die Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen in erster Linie von der Qualität der Inspektionstätigkeiten der amtlichen Tierärzte und der amtlichen Fachassistenten abhängt, doch trägt auch das Verwaltungs- und Hilfspersonal dazu bei.

61 Wie der Generalanwalt in Nr. 49 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, soll das Verwaltungs- und Hilfspersonal die amtlichen Tierärzte und die amtlichen Fachassistenten nämlich von der Logistik der Inspektionstätigkeiten entlasten und zu der in Art. 2 Nr. 8 der Verordnung Nr. 882/2004 definierten Beobachtung der Kontrollen beitragen.

62 Die Beobachtung hat dabei voll und ganz an der Gewährleistung der Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen teil, insbesondere indem sie die Ermittlung risikobehafteter Schlachthöfe und damit die Festlegung der Häufigkeit amtlicher Kontrollen ermöglicht, die nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit deren 13. Erwägungsgrund regelmäßig und je nach der jeweiligen Risikolage durchgeführt werden sollten.

63 Das Verwaltungs- und Hilfspersonal gestattet es den amtlichen Tierärzten somit, sich auf ihre Inspektionsaufgaben im engeren Sinne zu konzentrieren.

64 Wie der Generalanwalt in Nr. 51 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, wollte der Unionsgesetzgeber mit der Angabe, dass das von den Mitgliedstaaten zu schaffende Finanzierungssystem die „Organisation“ und nicht nur die „Durchführung“ der amtlichen Kontrollen gewährleisten soll, erreichen, dass die Finanzierung den Mitgliedstaaten gestattet, ein Gesamtsystem amtlicher Kontrollen zu schaffen, das sich nicht auf die bloße konkrete Umsetzung der Kontrollaufgabe beschränkt.

65 Unter diesen Umständen kann sich die Finanzierung auch auf die Lohn- und Gehaltskosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal erstrecken.

66 Bei der Berechnung der Gebühren darf allerdings nur die Arbeitszeit des Verwaltungs- und Hilfspersonals berücksichtigt werden, die für untrennbar mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen verbundene Tätigkeiten erforderlich ist, denn sonst wären die Gebühren unter Verstoß gegen Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 höher als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI der Verordnung.

67 Folglich ist Art. 27 Abs. 1 und Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit deren Anhang VI Nrn. 1 und 2 dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten davon ausgehen dürfen, dass die Lohn- und Gehaltskosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal anteilig – und zwar soweit sie auf untrennbar mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen verbundene, den Einsatz dieses Personals objektiv erfordernde Tätigkeiten entfallen – zu den durch die amtlichen Kontrollen entstehenden Kosten gehören und nicht höher sind als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten.

68 Hierzu ist festzustellen, dass der in Nr. 2 des Anhangs VI der Verordnung Nr. 882/2004 verwendete Begriff „Nebenkosten“ eng auszulegen ist, um die Aufzählung in diesem Anhang nicht jeder praktischen Wirksamkeit zu berauben. Wie aus dem Wortlaut von Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 hervorgeht, enthält ihr Anhang VI nämlich eine abschließende Aufzählung der Kostenelemente, die bei der Berechnung der Höhe der Gebühren für die in den Schlachtbetrieben durchgeführten amtlichen Kontrollen berücksichtigt werden können (Urteil vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, Rn. 33).

69 Die in Rn. 67 des vorliegenden Urteils wiedergegebene Auslegung wird durch den historischen Kontext der Unionsregelung über amtliche Kontrollen bestätigt. Wie das vorlegende Gericht ausführt und wie in Rn. 30 des vorliegenden Urteils hervorgehoben worden ist, lässt weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte der Verordnung 2017/625 eine Absicht des Unionsgesetzgebers erkennen, mit der im Rahmen der Verordnung Nr. 882/2004 geltenden Regelung zu brechen. Desgleichen lässt sich weder dem Wortlaut noch der Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 882/2004 entnehmen, dass der Unionsgesetzgeber von der Auslegung der erstattungsfähigen Kosten im Rahmen der Richtlinie 85/73 abweichen wollte.

70 Nach alledem ist auf die erste und die zweite Frage in den Rechtssachen C-477/18 und C-478/18 zu antworten, dass Art. 27 Abs. 1 und Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit deren Anhang VI Nrn. 1 und 2 dahin auszulegen ist, dass die Mitgliedstaaten davon ausgehen dürfen, dass die Lohn- und Gehaltskosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal anteilig – und zwar soweit sie auf untrennbar mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen verbundene, den Einsatz dieses Personals objektiv erfordernde Tätigkeiten entfallen – zu den durch die amtlichen Kontrollen entstehenden Kosten im Sinne dieser Bestimmungen gehören und nicht höher sind als die von den zuständigen Behörden im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung getragenen Kosten.

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

71 Mit diesen Fragen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit deren Anhang VI dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass den Schlachthöfen Gebühren für amtliche Kontrollen in Rechnung gestellt werden, die von ihnen bei der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 angemeldete, aber tatsächlich nicht für amtliche Kontrollen aufgewendete Viertelstunden betreffen.

72 Einleitend ist festzustellen, dass nach den Angaben in der Vorlageentscheidung die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende niederländische Regelung für den Fall, dass eine amtliche Kontrolle früher als vorgesehen beendet ist, vorsieht, dass die amtlichen Tierärzte und amtlichen Fachassistenten der NVWA für die vom kontrollierten Schlachthof beantragten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden bezahlt werden.

73 Nach Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 dürfen die zum Zwecke von amtlichen Kontrollen erhobenen Gebühren nicht höher sein als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI der Verordnung.

74 Diese Bestimmung, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit konkretisiert, bestätigt die in Art. 27 Abs. 1 der Verordnung aufgestellte Regel, wonach die Mitgliedstaaten Gebühren oder Kostenbeiträge nur zur Deckung der durch die amtlichen Kontrollen entstehenden Kosten erheben dürfen.

75 Wie die Europäische Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen vorgebracht hat, scheinen die Gebühren für die vom kontrollierten Schlachthof beantragte, letztlich aber nicht aufgewendete Arbeitszeit auf den ersten Blick höher zu sein als die von der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 getragenen Kosten.

76 Wie in Rn. 57 des vorliegenden Urteils hervorgehoben worden ist, stellte aber das Erfordernis der Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen ein zentrales Anliegen des Unionsgesetzgebers bei der Ausarbeitung der Verordnung Nr. 882/2004 dar.

77 Daher steht die Verordnung der Erhebung von Gebühren für die von einem Schlachthof beantragten, aber nicht aufgewendeten Kontrollzeiten nicht entgegen, sofern die Wirksamkeit des Systems amtlicher Kontrollen beeinträchtigt werden könnte, wenn sie nicht erhoben würden.

78 Bei einem System, bei dem bestimmte Inspektionstätigkeiten auf eigenen Antrag der Schlachthöfe vorgenommen werden, kann das Erfordernis der Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen dazu führen, dass den Schlachthöfen Gebühren für nicht aufgewendete Kontrollzeiten in Rechnung gestellt werden, wenn es der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 nicht möglich ist, die amtlichen Tierärzte und amtlichen Fachassistenten mit der amtlichen Kontrolle eines anderen Schlachthofs zu betrauen.

79 Wie aus Rn. 62 des vorliegenden Urteils hervorgeht, hat die in Art. 2 Nr. 8 der Verordnung Nr. 882/2004 definierte Beobachtung an der Gewährleistung der Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen teil, indem sie es ermöglicht, die Kontrollen sachgerecht zu planen und dadurch im Einklang mit Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit deren 13. Erwägungsgrund sicherzustellen, dass die Kontrollen regelmäßig und je nach der jeweiligen Risikolage durchgeführt werden.

80 Außerdem erlaubt diese Planung der Kontrollen es der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004, dafür zu sorgen, dass sie über die zur Durchführung der amtlichen Kontrollen erforderlichen personellen Mittel verfügt, wie Art. 26 der Verordnung Nr. 882/2004 es verlangt.

81 Zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und unbeschadet der Beachtung des Erfordernisses der Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen müssen die Schlachthöfe jedoch die Möglichkeit haben, die zuständige Behörde früh genug vor der Durchführung einer amtlichen Kontrolle davon zu unterrichten, dass sie kürzer ausfallen soll als ursprünglich geplant.

82 Zu diesem Zweck muss die zuständige Behörde eine angemessene Frist vorsehen und den Schlachthöfen zur Kenntnis bringen, innerhalb deren sie von ihrer Befugnis, eine amtliche Kontrolle abzukürzen, Gebrauch machen können und nach deren Ablauf ihnen die ursprünglich vorgesehenen Kontrollzeiten stets in Rechnung gestellt werden, unabhängig davon, ob sie in vollem Umfang aufgewendet wurden.

83 Unter diesen Umständen ist 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 der Verordnung Nr. 882/2004 in Verbindung mit deren Anhang VI dahin auszulegen ist, dass er dem nicht

entgegensteht, dass den Schlachthöfen Gebühren für amtliche Kontrollen in Rechnung gestellt werden, die von ihnen bei der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 angemeldete, aber tatsächlich nicht für amtliche Kontrollen aufgewendete Viertelstunden betreffen, es sei denn, der kontrollierte Schlachthof hat die Behörde früh genug davon unterrichtet, dass die Kontrolle kürzer ausfallen soll als ursprünglich geplant.

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

84 Mit Buchst. b seiner dritten Frage in der Rechtssache C-477/18 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Antwort auf Buchst. a der dritten Frage in dieser Rechtssache auch dann maßgebend ist, wenn es sich bei den die amtlichen Kontrollen durchführenden amtlichen Tierärzten um Leiharbeitnehmer handelt, die für die von den Schlachthöfen angemeldeten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden keine Vergütung erhalten, und wenn der den angemeldeten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden entsprechende Teil der Gebühren zur Deckung der allgemeinen Verwaltungskosten der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 dient.

85 Wie in Rn. 59 des vorliegenden Urteils ausgeführt, geht aus Art. 27 Abs. 1 und Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 hervor, dass die Gebühren nur zur Finanzierung von Kosten erhoben werden dürfen, die durch die amtlichen Kontrollen tatsächlich entstanden sind und von der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 getragen wurden.

86 Daraus folgt, dass die zuständige Behörde, wenn die eingesetzten amtlichen Tierärzte Leiharbeitnehmer sind, die für die angemeldeten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden keine Vergütung erhalten, gegen Art. 27 Abs. 1 und Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 verstößt, sofern die in dieser Bestimmung vorgesehene Gebühr Beträge umfasst, die dem Entgelt entsprechen, das die betreffenden Tierärzte erhalten hätten, falls alle angemeldeten Viertelstunden aufgewendet worden wären, denn bei solchen Beträgen handelt es sich nicht um Kosten, die durch die amtlichen Kontrollen entstanden sind und von der zuständigen Behörde tatsächlich getragen wurden.

87 Für jede angemeldete, aber nicht aufgewendete Viertelstunde könnte die zuständige Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 dem kontrollierten Schlachthof daher allenfalls einen Betrag in Höhe der Gebühr abzüglich der Gehaltskosten für die entliehenen Tierärzte in Rechnung stellen, sofern erwiesen ist, dass es sich bei dem Restbetrag tatsächlich um allgemeine Verwaltungskosten handelt, die unter eine oder mehrere der in Anhang VI der Verordnung Nr. 882/2004 genannten Kategorien fallen.

88 Nach alledem ist auf Buchst. b der dritten Frage in der Rechtssache C-477/18 zu antworten, dass die Antwort auf Buchst. a der dritten Frage in dieser Rechtssache auch dann maßgebend ist, wenn es sich bei den die amtlichen Kontrollen durchführenden amtlichen Tierärzten um Leiharbeitnehmer handelt, die für die von den Schlachthöfen angemeldeten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden keine Vergütung erhalten, und wenn der den angemeldeten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden entsprechende Teil der Gebühren zur Deckung der allgemeinen Verwaltungskosten der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 dient, sofern erwiesen ist, dass der auf diese Viertelstunden entfallende Teil der Gebühren die nicht angefallenen Gehaltskosten der betreffenden Tierärzte nicht enthält und dass es sich bei ihm tatsächlich um allgemeine Verwaltungskosten handelt, die unter eine oder mehrere der in Anhang VI der Verordnung genannten Kategorien fallen.

Zur vierten Frage in der Rechtssache C-477/18

89 Mit seiner vierten Frage in der Rechtssache C-477/18 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass den Schlachthöfen nicht nur dann ein Durchschnittstarif in Rechnung gestellt wird, wenn die amtlichen Kontrollen von Tierärzten durchgeführt werden, die bei der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung angestellt sind, sondern auch dann, wenn sie von entliehenen Tierärzten durchgeführt werden, deren Vergütung geringer ist.

90 Nach Art. 27 Abs. 4 Buchst. b der Verordnung Nr. 882/2004 können die zum Zwecke von amtlichen Kontrollen erhobenen Gebühren auf der Grundlage der von den zuständigen Behörden während eines bestimmten Zeitraums getragenen Kosten als Pauschale festgesetzt werden.

91 Die der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 damit zuerkannte Befugnis, die Gebühren anhand von Pauschalen zu berechnen, impliziert, dass der Betrag der von einem Schlachthof verlangten Gebühr im Einzelfall sowohl niedriger als auch höher sein kann als die von der Behörde bei einer konkreten amtlichen Kontrolle tatsächlich getragenen Kosten.

92 Wie die dänische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt hat, trägt die Heranziehung einer Durchschnittsgebühr dazu bei, die Gleichbehandlung der Schlachthöfe zu gewährleisten und auszuschließen, dass sie ungleich behandelt werden, indem verhindert wird, dass die Kosten einer amtlichen Kontrolle etwa abhängig von der Besoldungsgruppe oder vom Dienstalter des amtlichen Tierarzts schwanken oder davon, ob der Tierarzt bei der zuständigen Behörde selbst angestellt oder entliehen ist.

93 Gleichwohl dürfen in Anbetracht von Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 die für amtliche Kontrollen erhobenen Gebühren im Allgemeinen nicht höher sein als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI der Verordnung. Daher muss die zuständige Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004, wenn sie feststellt, dass sie in einem bestimmten Zeitraum einen Gewinn erzielt hat, die Gebühren für den Folgezeitraum senken, will sie nicht gegen Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und b der Verordnung verstoßen.

94 Unter diesen Umständen ist auf die vierte Frage in der Rechtssache C-477/18 zu antworten, dass Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen ist, dass er dem nicht entgegensteht, dass den Schlachthöfen nicht nur dann ein Durchschnittstarif in Rechnung gestellt wird, wenn die amtlichen Kontrollen von Tierärzten durchgeführt werden, die bei der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung angestellt sind, sondern auch dann, wenn sie von entliehenen Tierärzten durchgeführt werden, deren Vergütung geringer ist, unter dem Vorbehalt, dass die gesamten für amtliche Kontrollen erhobenen Gebühren im Allgemeinen nicht höher sind als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI der Verordnung.

Zur fünften Frage in der Rechtssache C-477/18

95 Mit seiner fünften Frage in der Rechtssache C-477/18 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass bei der Berechnung der Gebühren für amtliche Kontrollen Kosten berücksichtigt werden, die zur Bildung einer Rücklage bei einer privaten Gesellschaft dienen, von der die zuständige Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung amtliche Fachassistenten entleiht, wenn die Rücklage im Fall des Eintritts einer Gesundheitskrise zur Zahlung von Löhnen, Gehältern und Ausbildungskosten für das Personal verwendet werden soll, das die amtlichen Kontrollen tatsächlich durchführt, sowie für Personal, das die Durchführung amtlicher Kontrollen ermöglicht.

96 Das vorlegende Gericht führt aus, die KDS habe eine Rücklage gebildet, deren Höhe der Hälfte ihres durchschnittlichen Jahresumsatzes in den letzten beiden Jahren vor der Bildung der Rücklage zuzüglich 500 000 Euro entspreche und die zur Zahlung der Gehälter dienen solle, wenn es infolge einer Krise, etwa aufgrund einer Tierseuche, plötzlich keine Arbeit mehr gebe. Wenn eine solche Krise einträte, müssten die Tiere beseitigt werden, und in den Schlachthöfen würden keine Tiere mehr zum menschlichen Verzehr geschlachtet. Während die Tierärzte dann bei der Beseitigung der Tiere eingesetzt würden, hätten die Fachassistenten keine Arbeit mehr und trügen nicht zur Erzielung von Einkünften bei. Sobald die Krise überwunden sei, müssten sie aber wieder in den Schlachthöfen tätig werden; diese könnten nicht warten, bis eine ausreichende Zahl ausgebildeter Fachassistenten zur Verfügung stehe.

97 Die Bildung einer solchen Rücklage ist mithin vorgesehen, damit die betreffende Gesellschaft für eine etwaige Krise gewappnet ist.

98 Nach dem Wortlaut von Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 dürfen die zwecks amtlicher Kontrollen erhobenen Gebühren aber nur die von den zuständigen Behörden tatsächlich getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI der Verordnung ausgleichen. Außerdem bestimmt Art. 27 Abs. 10 der Verordnung, dass die Mitgliedstaaten neben den in diesem Artikel genannten Gebühren oder Kostenbeiträgen keine sonstigen Gebühren für die Durchführung der Verordnung erheben.

99 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Gebühren für amtliche Kontrollen nur zur Deckung der Kosten bestimmt sein dürfen, die den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Kontrollen in den Unternehmen des Lebensmittelsektors tatsächlich entstehen (Urteil vom 17. März 2016, Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, Rn. 39). Überdies enthält Anhang VI der Verordnung Nr. 882/2004 eine abschließende Aufzählung der Kostenelemente, die bei der Berechnung der Höhe der Gebühren für die in den Schlachtbetrieben durchgeführten amtlichen Kontrollen berücksichtigt werden können (siehe oben, Rn. 68).

100 Unter diesen Umständen darf eine Rücklage wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nicht mittels Gebühren finanziert werden, die gemäß Art. 27 der Verordnung Nr. 882/2004 erhoben wurden.

101 Daher ist auf die fünfte Frage in der Rechtssache C-477/18 zu antworten, dass Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass bei der Berechnung der Gebühren für amtliche Kontrollen Kosten berücksichtigt werden, die zur Bildung einer Rücklage bei einer privaten Gesellschaft dienen, von der die zuständige Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung amtliche Fachassistenten entleiht, wenn die Rücklage im Fall des Eintritts einer Gesundheitskrise zur Zahlung von Löhnen, Gehältern und Ausbildungskosten für das Personal verwendet werden soll, das die amtlichen Kontrollen tatsächlich durchführt, sowie für Personal, das die Durchführung amtlicher Kontrollen ermöglicht.

Zur sechsten Frage in der Rechtssache C-477/18

102 In Anbetracht der Antwort auf die fünfte Frage in der Rechtssache C-477/18 ist die sechste in dieser Rechtssache gestellte Frage nicht zu beantworten.

Kosten

103 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 27 Abs. 1 und Abs. 4 Buchst. a 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 ist in Verbindung mit Anhang VI Nrn. 1 und 2 dieser Verordnung dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten davon ausgehen dürfen, dass die Lohn- und Gehaltskosten für das Verwaltungs- und Hilfspersonal anteilig – und zwar soweit sie auf untrennbar mit der Durchführung der amtlichen Kontrollen verbundene, den Einsatz dieses Personals objektiv erfordernde Tätigkeiten entfallen – zu den durch die amtlichen Kontrollen entstehenden Kosten im Sinne dieser Bestimmungen gehören und nicht höher sind als die von den zuständigen Behörden im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung getragenen Kosten.**

2. **Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 ist in Verbindung mit deren Anhang VI dahin auszulegen, dass er dem nicht entgegensteht, dass den Schlachthöfen Gebühren für amtliche Kontrollen in Rechnung gestellt werden, die von ihnen bei der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 angemeldete, aber tatsächlich nicht für amtliche Kontrollen aufgewendete Viertelstunden betreffen, es sei denn, der kontrollierte Schlachthof hat die Behörde früh genug davon unterrichtet, dass die Kontrolle kürzer ausfallen soll als ursprünglich geplant.**

3. **Nr. 2 des Tenors des vorliegenden Urteils ist auch dann maßgebend, wenn es sich bei den die amtlichen Kontrollen durchführenden amtlichen Tierärzten um Leiharbeitnehmer handelt, die für die von den Schlachthöfen angemeldeten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden keine Vergütung erhalten, und wenn der den angemeldeten, aber nicht aufgewendeten Viertelstunden entsprechende Teil der Gebühren zur Deckung der allgemeinen Verwaltungskosten der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung Nr. 882/2004 dient, sofern erwiesen ist, dass der auf diese Viertelstunden entfallende Teil der Gebühren die nicht angefallenen Gehaltskosten der betreffenden Tierärzte nicht enthält und dass es sich bei ihm tatsächlich um allgemeine Verwaltungskosten handelt, die unter eine oder mehrere der in Anhang VI der Verordnung genannten Kategorien fallen.**

4. **Art. 27 Abs. 4 Buchst. a und b der Verordnung Nr. 882/2004 ist dahin auszulegen, dass er dem nicht entgegensteht, dass den Schlachthöfen nicht nur dann ein Durchschnittstarif in Rechnung gestellt wird, wenn die amtlichen Kontrollen von Tierärzten durchgeführt werden, die bei der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung angestellt sind, sondern auch dann, wenn sie von entliehenen Tierärzten durchgeführt werden, deren Vergütung geringer ist, unter dem Vorbehalt, dass die gesamten für amtliche Kontrollen erhobenen Gebühren im Allgemeinen nicht höher sind als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben gemäß Anhang VI der Verordnung.**

5. **Art. 27 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 882/2004 ist dahin auszulegen, dass er dem entgegensteht, dass bei der Berechnung der Gebühren für amtliche Kontrollen Kosten berücksichtigt werden, die zur Bildung einer Rücklage bei einer privaten Gesellschaft dienen, von der die zuständige Behörde im Sinne von Art. 2 Nr. 4 der Verordnung amtliche Fachassistenten entleiht, wenn die Rücklage im Fall des Eintritts einer Gesundheitskrise zur Zahlung von Löhnen, Gehältern und Ausbildungskosten für das Personal verwendet werden soll, das die amtlichen Kontrollen tatsächlich durchführt, sowie für Personal, das die Durchführung amtlicher Kontrollen ermöglicht.**

Unterschriften