

Begründung

Bisher sind Gebührentatbestände die unter die Bereiche des Verbraucherschutzes und der Veterinärverwaltung fallen in drei unterschiedlichen Gebührenordnungen mit jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten festgelegt: In der Gebührenordnung für die Veterinärverwaltung (GOVet) vom 22. März 1995 (Nds. GVBl. S. 63), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23.01.2014 (Nds. GVBl. S. 30), erlassen durch das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in der Gebührenordnung für die amtliche Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeuntersuchung (GO-LebensmBG) vom 16. Dezember 2003 (Nds. GVBl. S. 475), erlassen durch das Niedersächsische Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, sowie in der Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen und Leistungen (Allgemeine Gebührenordnung - AllGO -) vom 5. Juni 1997 (Nds. GVBl. S. 171; ber. 1998, S. 501), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10.01.2014 (Nds. GVBl. S. 19), erlassen durch das Niedersächsische Finanzministerium.

Die amtlichen Tätigkeiten zu diesen Gebührentatbeständen dienen der Sicherheit und des Schutzes der Verbraucher in der gesamten Lebensmittelkette, inklusive der Futtermittel und Marktüberwachung, sowie der Tiergesundheit und des Tierschutzes. Daher werden die einschlägigen Gebührentatbestände aus den drei Gebührenordnungen (AllGO, GOVet und GO-LebensmBG) der Rechtssystematik folgend in einer gemeinsamen Gebührenordnung zusammengeführt. Darunter fallen alle Tatbestände die alleinig im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz liegen.

Nach Artikel 26 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass angemessene finanzielle Mittel für die amtlichen Kontrollen verfügbar sind. Zur Bereitstellung der erforderlichen personellen und sonstigen Ressourcen ist die Wahl der finanziellen Mittel beliebig.

Artikel 27 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zur Deckung der Kosten, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen, Gebühren oder Kostenbeiträge zu erheben.

Bisher besteht für amtliche Kontrollen in den Bereichen der Lebensmittel-, Futtermittel-, Tiergesundheits-, Tierschutz- und Marktüberwachung nur teilweise eine Kostenpflicht. Aufgrund der rechtlichen Vorgaben im Artikel 27 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz sind Mindestgebühren für bestimmte amtliche Tätigkeiten vorgeschrieben. Ferner sind nach Artikel 28 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 Gebühren in den Fällen vorgeschrieben, bei denen die Feststellung eines Verstoßes zu amtlichen Kontrollen führt, die über die normale Kontrolltätigkeit hinausgehen. Diese teilweise Kostenpflicht wird mit der vorliegenden gemeinsamen Gebührenordnung zu einer allgemeinen Kostenpflicht erweitert, so dass auch Gebühren für die normale Kontrolltätigkeiten erhoben werden.

In seinem Gutachten zur „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“ führt der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hierzu folgendes aus:

„Das EU-Recht verbietet es, aus Kostengesichtspunkten auf eine angemessene finanzielle Ausstattung der amtlichen Kontrolle zu verzichten oder Abstriche zu machen. Die Mitgliedstaaten haben die Kontrollstrukturen bei freier Wahl der Finanzierungsform (Steuern, Gebühren oder Kostenbeiträge) so auszustatten, dass diese ihre an den hohen Zielen des EU-Rechts ausgerichteten Aufgaben wirksam erfüllen können. Soweit dies nicht steuerfinanziert geschieht, besteht die Möglichkeit, auch bei Regelkontrollen und -untersuchungen – die auf keine unmittelbare Veranlassung eines Unternehmens zurückgehen – Gebühren zur Deckung der Verwaltungskosten zu erheben. Herstellung, Verarbeitung und Vermarktung von Lebensmitteln stellen ein potenziell gefährliches Tun dar, das Gebühren auslösen kann. Die Bestimmungen in Artikel 26 f. der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 beschränken die Befugnis zur Schaffung von Gebührentatbeständen deshalb auch nicht auf Anlasskontrollen und -untersuchungen. Vielmehr sind EU-rechtlich schon jetzt in bestimmten Untersuchungsbereichen – auch bei Regelkontrollen und -untersuchungen – Mindestgebühren bzw. Mindestkostenbeiträge zu erheben.“

Von dieser Möglichkeit der Gebührenerhebung ist in Niedersachsen im Bereich des Lebensmittelrechts in der Vergangenheit nur im Hinblick auf die Kontrollen in zugelassenen Betrieben Gebrauch gemacht worden.

Die jüngsten Ereignisse in der Lebensmittelkette geben Anlass, die bestehenden Strukturen bei der Herstellung und dem Vertrieb von Lebensmitteln und Futtermitteln, sowie deren amtliche Kontrolle zu verbessern und sie den sich stetig ändernden Gegebenheiten anzupassen.

Um aktuell und künftig eine effektive amtliche Überwachung im Bereich der Lebensmittelsicherheit sicherzustellen bzw. zu stärken, ist es bei steigendem Personaleinsatz nötig, die amtlichen Kontrollen zu intensivieren. Die Kosten für diesen Mehrbedarf sollen durch die Erhebung von Gebühren für Regelkontrollen gedeckt werden. Die vorstehende Verordnung dient diesem Zweck durch Einbeziehung der registrierten oder zugelassenen Futtermittelunternehmen in die gebührenpflichtige Regelkontrolle (einschl. Probenahme) und auch der registrierten gewerblichen Lebensmittelunternehmen in die gebührenpflichtige Regelkontrolle. Die Regelkontrollen erfolgen dabei auch weiterhin risikoorientiert. Mit der GOVV wird kein neues System der amtlichen Kontrollen eingeführt. Der Grundsatz, dass sich die Kontrollhäufigkeit aus der individuellen Risikobewertung ergibt, wird beibehalten.

Das Mittel der vollständigen Gebührenpflicht ist dabei geeignet, erforderlich und angemessen. Geeignet ist die Gebührenpflicht deshalb, weil mit ihr das Ziel aus Art. 26 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, eine angemessene finanzielle Ausstattung für amtlichen Kontrollen, erreicht werden kann. Es ist auch erforderlich, weil das bislang mildere Mittel, die Kostenpflicht nur für spezielle Bereiche der Überwachung und nur im Falle eines Verstoßes des Unternehmers gegen geltendes Recht, eine hinreichende Finanzierung nicht mehr gewährleisten kann.

Mit den vorhandenen Ressourcen können die gestiegenen Anforderungen an die Kontrolle u. a. durch immer komplexere Warenströme und ein Zuwachs an Kontrollaufgaben nicht mehr vollumfänglich abgedeckt werden. Hinzu kommt der erhebliche Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte.

Die volle Gebührenpflicht ist aber auch angemessen, weil das öffentliche Interesse an einer effektiven Überwachung von Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen deutlich höher wiegt als das Interesse der Unternehmen, nicht mit Kosten belastet zu werden