

ZENK

■ ZENK Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB  
Hamburg | Berlin

Die neue EU-Kontroll-Verordnung

**Gebühren für amtliche Routine-Kontrollen – Einblick in  
aktuelle Gerichtsverfahren und erste Entscheidungen**

**Berlin, 12. Oktober 2017  
Dr. Stefane Hartwig**

## I. Einführung

---

- **Herkömmliche Gebührenregelung** für Kontrollen der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung:
  - **Routinekontrolle: gebührenfrei**
  - **Anlasskontrolle** (Verdachtskontrolle, Nachkontrolle): **gebührenpflichtig**
- Dies gilt **weiterhin in 14 von 16 Bundesländern** - Ausnahmen: NDS und NRW
- In Schleswig-Holstein sind inzwischen Routinekontrollen der Futtermittelüberwachung gebührenpflichtig
- Einige Bundesländer haben sich explizit gegen die Einführung von Kontrollgebühren ausgesprochen

## I. Einführung

---

### ■ Hintergrund:

- Nach der **bisherigen EU-Kontrollverordnung** (VO (EG) 882/2004) gilt:
  - Die Mitgliedstaaten **können** Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben (Art. 27)
  - Bei der Festsetzung der Gebühren müssen bestimmte Umstände, wie z.B. Art des Unternehmens, Risikofaktor, Interesse des Unternehmens mit geringem Durchsatz, Methoden des Vertriebs, Erfordernisse von Unternehmen in schwieriger Region usw. berücksichtigt werden (Art. 28)
- In der **neuen EU-Kontrollverordnung** (VO (EU) 625/2017) wird diese grundsätzliche **Freiwilligkeit der Gebührenerhebung beibehalten** (eine zwischenzeitig diskutierte Gebührenpflicht hat sich nicht durchgesetzt)



Mitgliedstaaten **können** Gebühren erheben; eine **Gebührenpflicht besteht aber grds. nicht** (Ausnahmen z.B.: Konformitätskontrollen bei Eiern, Obst, Gemüse etc.)

## II. Neues Gebührenrecht in Niedersachsen und NRW

- Seit dem 3. Dezember 2014 gilt in **Niedersachsen**:

- **Routinekontrolle: gebührenpflichtig**

- **Anlasskontrolle: gebührenpflichtig**



- **Rechtsgrundlage:**

§§ 1, 3, 5 NVwKostG i.V.m. Ziffer VI Nr. 2.4.2 GOVV

(Gebührenordnung für die Verwaltung im Bereich des Verbraucherschutzes und des Veterinärwesens vom 29. November 2014)

- **Die Gebührenhöhe** hängt von der Betriebsgröße und der Kontrolldauer ab:
  - Für Betriebe bis **€ 125.000 bzw. bis € 250.000 Jahresumsatz** fallen grds. nach Zeitaufwand **Gebühren bis € 43 bzw. 66** an (Deckelung)
  - Kontrollen in Betrieben mit mehr **als € 250.000 Jahresumsatz** werden ausschließlich nach **Zeitaufwand** abgerechnet
  - Daneben sind **Auslagen** zu erstatten (Fahrkosten, Untersuchungskosten?)

## II. Neues Gebührenrecht in Niedersachsen und NRW

### ■ Seit dem 14. Mai 2016 gilt auch in **Nordrhein-Westfalen**:

- **Routinekontrolle: gebührenpflichtig**

- **Anlasskontrolle: gebührenpflichtig**



- **Rechtsgrundlage:**

§§ 1, 2 Gebührengesetz Nordrhein-Westfalen (GebG NRW)

§ 1 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Tarifstelle 23, Allg. Verw.-GebührenO (AVerwGebO NRW)

- **Die Gebührenhöhe** berechnet sich ausschließlich nach Zeitaufwand:
  - **Kontrolle vor Ort bis zu 60 Minuten:** € 57 zzgl. Wegegeld € 20
  - **Kontrolle vor Ort über 60 Minuten:** Pauschalbetrag für erste 60 Minuten € 77 Euro, danach nach Zeitaufwand auf 15-Minuten-Basis

## II. Neues Gebührenrecht in Niedersachsen und NRW

---

- **Begründet** wird der Systemwechsel in Niedersachsen und NRW u.a. wie folgt:
  - Verursacherbezogene Kostentragung
  - Gewährleistung angemessener Dichte und Qualität der LM-Überwachung
  - Entlastung öffentlicher Haushalte
  
- **Wesentliche Unterschiede NRW zu Niedersachsen:**
  - **Keine Differenzierung nach Umsatzgröße** des kontrollierten Betriebs
  - **Kontrollgebühren gerade bei kleineren Betrieben in NRW höher** (mind. € 77 Euro in NRW gegenüber € 43 Euro Höchstgebühr in Niedersachsen)

## II. Neues Gebührenrecht in Niedersachsen und NRW

---

- Für die **Praxis** bedeutet dies:
  - **Jede Kontrolle** durch die Lebensmittelaufsicht ist jetzt in NDS und NRW **gebührenpflichtig**; auch, wenn es **keine Beanstandungen** gibt
  - **Durchschnittliche Kosten** pro Kontrolle im **Einzelhandel ca. € 50 – 150**
  - Bei **Probenahmen und Untersuchung durch Untersuchungsämter** **Kosten** in Höhe von **mehreren hundert Euro**, z.B. für Untersuchung von Hackfleischproben o.ä. (wiederum auch für Proben ohne Beanstandung)
  - **Kontrolldichte und Probenahmen** dürften **zunehmen**

### III. Rechtsschutz gegen Gebührenbescheide

- Laut Medienberichten waren bereits im Januar 2015 mehr als 80 Klagen erhoben worden.

[ » agrarmanager » Home » Gebührenklage ]

Mittwoch, 01.04.2015

« zurück

Schnupper-Abo

AKTUELL | 04.11.2014

#### Klagewelle gegen niedersächsische Kontrollgebühren

Die Futtermittelindustrie reagiert auf die umstrittene Gebührenordnung des Landes Niedersachsen für amtliche Kontrollen mit einer Klagewelle. Da sich das von Christian Meyer geführte Landwirtschaftsministerium einem Musterklageverfahren verschließt, reichen die betroffenen Unternehmen derzeit in jedem Einzelfall Klage ein.

- Wir führen derzeit in Niedersachsen mehr als 30 Klageverfahren
- In NRW sind ebenfalls die ersten Klagen eingereicht



### III. Rechtsschutz gegen Gebührenbescheide

---

#### ■ Argumente im Gerichtsverfahren:

- Eigenes QM-System und keine Beanstandungen in letzter Zeit: Unternehmen haben **keinen „Anlass“ im Sinne des Gesetzes** für Kontrolle gesetzt
- Gebührenregelungen sind **zu unbestimmt**: Unternehmen können nicht abschätzen, welche Gebühren auf sie zukommen
- **Willkürliche Erhöhung der Kontrollen** zur Einnahmesteigerung: Behörden könnten theoretisch täglich zum Prüfen vorbeikommen
- **Keine hinreichende Differenzierung** zwischen den Betrieben (Betriebsgröße, geographische Lage etc.) wie es die EU-Kontrollverordnung aber fordert

### III. Rechtsschutz gegen Gebührenbescheide

---

#### ■ Bisherige Entscheidungen:

- **VG Lüneburg** vom 6.6.2016 und **VG Braunschweig** vom 23.8.2016
  - Überprüfte Unternehmen haben bereits durch Betrieb des jeweiligen Lebensmittelunternehmens Anlass für die Kontrolle gesetzt
  - Auch bei Futtermittel- und Arzneimittelbetrieben Gebührenpflicht für Routinekontrollen, für Unverhältnismäßigkeit bei Lebensmittelunternehmen sei nichts ersichtlich
  - Gebührenregelung sei hinreichend bestimmt; von einem „unkalkulierbaren Kostenrisiko“ könne keine Rede sein, da die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung“ (AVV Rüb) Kriterien zur Festlegung der Kontrollfrequenz liefere



**Klagen abgewiesen; über Berufungen wurde am 27.9.2017 vor dem OVG Lüneburg verhandelt**

### III. Rechtsschutz gegen Gebührenbescheide

---

#### ■ Bisherige Entscheidungen:

- **VG Hannover** vom 22.9.2016 und **VG Lüneburg** vom 23.3.2017
  - Überprüfte Unternehmen haben bereits durch Betrieb des jeweiligen Lebensmittelmarktes Anlass für die Kontrolle gesetzt (wie zuvor VG Lüneburg und VG Braunschweig)
  - **Aber: Gebührenordnung sei in sich unstimmgig und dadurch rechtswidrig**
  - In der Praxis würden durch die Gebührenstaffelung **häufig kleinere Betriebe mit geringeren Gebühren belastet als größere Betriebe**
  - Außerdem Regelung zu **Fahrzeitenberechnung und -kostenerstattung** rechtswidrig



**Klagen weitgehend stattgegeben; über Berufungen wurde ebenfalls am 27.9.2017 vor dem OVG Lüneburg verhandelt**


### III. Rechtsschutz gegen Gebührenbescheide

---

- **Änderungsverordnung zur Gebührenordnung in Niedersachsen**
  - Die inzwischen am 1.9.2017 rückwirkend zum ... in Kraft getretene **Änderungsverordnung** sollte die von den Gerichten monierte Rechtswidrigkeit beseitigen
  - Insbesondere wurden die **Pauschalen für Kleinst- und Kleinbetriebe** (zuvor € 43 bzw. € 66 pro Kontrolle) durch Höchstgebühren ersetzt; jetzt **nach Zeitaufwand, gedeckelt auf maximal € 43 bzw. € 66 pro Kontrolle**
  - **Änderung der Fahrtzeiten- und Fahrtkostenberechnung**
  - **Im Grundsatz** soll außerdem sowohl am Prinzip der Gebührenerhebung, als auch an den Gebührensätzen **festgehalten** werden
  - **Andere** – in den Gerichtsverfahren erörterte – **Probleme werden aber nicht beseitigt**

### III. Rechtsschutz gegen Gebührenbescheide

---

- **Berufungsverhandlungen am 27.9.2017 vor dem OVG Lüneburg**
    - Das OVG hat sich hinsichtlich der grundsätzlichen Fragen im Wesentlichen der Auffassung des Verwaltungsgerichts Braunschweig angeschlossen, d.h.
      - Anlass bereits durch Betrieb des Lebensmittelunternehmens gesetzt
      - Gebührenregelung sei hinreichend bestimmt, da die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung“ (AV Rüb) Kriterien zur Festlegung der Kontrollfrequenz liefere
      - Für Unverhältnismäßigkeit der Gebühren sei nichts ersichtlich
    - Durch die **Änderungsverordnung** sei nun auch die **gleichheitswidrige Gebührenstaffelung beseitigt**
    - Aber: **Regelungen zur Fahrzeitenberechnung und -kostenerstattung** bei mehreren Kontrollbesuchen erneut **rechtswidrig**
-  **Den Klagen wurde hinsichtlich der Fahrzeitenerstattung teilweise stattgegeben, ansonsten wurden sie abgewiesen**

### III. Rechtsschutz gegen Gebührenbescheide

---

- **Normenkontrollverfahren vor dem OVG Lüneburg**
  - Die DEHOGA hatte durch eines ihrer Mitglieder einen **Normenkontrollantrag** gegen die **Gebührenordnung in der ursprünglichen Fassung** gestellt
  - Die **mündliche Verhandlung** sollte am 23. August 2017 stattfinden
  - Die Änderungsverordnung hat allerdings zur sog. **Erledigung des Normenkontrollverfahrens** geführt
  - **Ggf. wird ein neuer Normenkontrollantrag gegen die geänderte Gebührenordnung** gestellt

## IV. Aktueller Stand und Ausblick

---

### ■ Niedersachsen:

- Die **Urteilsbegründungen des OVG Lüneburg** stehen noch aus
- Weiterer Verfahrensgang: **Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht**
- Einige Behörden hatten aufgrund der stattgebenden Klagen zunächst keine Gebührenbescheide mehr erlassen; andere haben dennoch weiterhin Gebühren erhoben
- Nach der Entscheidung des OVG Lüneburg wird die GOVV noch einmal geändert werden müssen; es ist unklar, wann dies geschieht und ob eine **neue Landesregierung in NDS** überhaupt an der Gebührenordnung in dieser Form festhalten wird
- Daher bleibt abzuwarten, ob und wenn ja, in welcher Form die Behörden zunächst weiterhin Gebührenbescheide erlassen werden

## IV. Aktueller Stand und Ausblick

---

### ■ Nordrhein-Westfalen:

- In NRW kommt es derzeit noch vermehrt zu **Berechnungsfehlern** bei der Anwendung der Gebührenordnung (doppelte Berechnungen, überhöhter Ansatz, Abrechnung von Zeitaufwand für Probebeziehungen etc.)
- Mit Blick auf die in Niedersachsen geführten (und teilweise erfolgreichen) Klagen meint man in NRW, man „*habe aus den dortigen Fehlern gelernt*“
- Es spricht allerdings einiges dafür, dass die Gebührenregelung in NRW, die überhaupt nicht nach Betriebsgröße bzgl. der Gebührenhöhe differenziert, nach den **Maßstäben der VGe Hannover und Lüneburg und der Änderungsverordnung in NDS erst recht unwirksam** sein dürfte
- Mündliche Verhandlungen in den anhängigen Verfahren stehen noch aus



---

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**



**Rechtsanwältin Dr. Stefanie Hartwig**

ZENK Rechtsanwälte

Tel: 040/22664-175  
hartwig@zenk.com