

Sitzungsvorlage Nr. 0378/2021/KREIS

Beratungsfolge	Datum	Status
Ausschuss für Sicherheit und Ordnung	23.11.2021	öffentlich
Kreisausschuss	09.12.2021	öffentlich
Kreistag	16.12.2021	öffentlich

Zuständige Facheinheit: 39 - Fachbereich Tiere und Lebensmittel	Berichtersteller/-in: Schwenzow, Elisabeth, Dr.
---	---

Beratungsgegenstand:

Neufassung der Satzung des Kreises Borken über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen auf dem Gebiet der Fleisch- und Fischhygiene

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt die in der Anlage beigefügte Satzung des Kreises Borken über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen auf dem Gebiet der Fleischhygiene.

Rechtsgrundlage:

- Verordnung (EU) Nr. 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen und andere amtlichen 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, (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 EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) vom 15. März 2017 (ABl. Nr. L 95/1, ber. durch ABl. Nr. L137/40 vom 24.05.2017 und ABl. Nr. L 48/44 vom 21.02.2018) in der jeweils geltenden Fassung - (VO 2017/625)
- § 2 Abs. 3 und § 3 des Gebührengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 1999 in der zurzeit geltenden Fassung
- Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf Gebieten des Verbraucherschutzes (Zuständigkeitsverordnung Verbraucherschutz NRW – ZustVOVS NRW) vom 03.02.2015 in der zurzeit gültigen Fassung

Sachdarstellung:

Die Gebühren für Amtshandlungen auf dem Gebiet der Fleischhygiene richten sich derzeit nach der Satzung vom 30.08.2019, die am 14.12.2019 nach Beschluss des Kreistages in Kraft getreten ist.

Eine Gebührenanpassung ist zum 01.01.2022 insbesondere aus folgenden Gründen geboten:

1.1) Tarifliche Änderungen

Auf Grund des für das nebenamtlich beschäftigte Personal geltenden Tarifvertrags Fleischuntersuchung (TV-FIU) werden die Stück- und Stundenvergütungen für nebenamtliche TierärztInnen von 41,23 € auf 42,62 € und für nebenamtliche FachassistentInnen von 20,10 € auf 20,78 € ab April 2022 steigen werden. Dies entspricht einer kumulierten Erhöhung von ca. 3,3%.

Hinzu kommen die Tarifsteigerungen des hauptamtlich eingesetzten Personals, welche in ähnlicher Höhe angesetzt werden können.

Diese Tarifierhöhungen belaufen sich bei einem Entgeltvolumen für das eingesetzte Kontrollpersonal von ca. 2,7 Mio. € auf einen Betrag von ca. 90.000 €.

1.2) Änderung der Gebühren für Rückstandsuntersuchungen

Die Kosten für die Untersuchung einer Rückstandsprobe werden jährlich durch das Chemische Veterinäruntersuchungsamt MEL in Münster (CVUA MEL) berechnet und in die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung NRW in die Tarifstelle 23.8.5 übernommen.

Die aktuelle Anpassung der Gebührenstellen für die Rückstandsuntersuchung in der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW zeigt je Gattung z.T. deutlich gestiegene Gebühren je Tier.

So werden uns beispielsweise für die Kategorie geschlachtetes Jungrind bzw. Kalb je Tier demnächst 0,21 € mehr vom CVUA MEL an Gebühr in Rechnung gestellt. Bei einem Schlachtvolumen an Kälbern von ca. 69.000 Tieren p.a. entspricht die Gebührenerhöhung einem ungefähren Ansatz von 14.500 €.

1.3) Ermittlung einer Gebühr für Kontrollen in Zerlegungsbetrieben

Seit der letzten Satzung sind wir nach den Vorgaben der maßgeblichen EU-Vorschriften verpflichtet, auch für die Zerlegungsbetriebe eine kostendeckende Gebühr zu berechnen.

Die Kontrollberechnung hat gezeigt, dass die aktuell angesetzte Gebühr in Höhe von 0,56 € je Tonne zerlegten Fleisches mit ca. 4.300 € zu einer leichten Überdeckung der Kosten führt. Daher wurde diese Gebühr neu berechnet und mit einem Ansatz von 0,50 € je Tonne zerlegten Fleisches kalkuliert.

Da auch für diesen Bereich die Vorgabe der Kostendeckung gilt, muss diese Gebühr entsprechend angepasst werden, um hier rechtssichere Gebührenbescheide erlassen zu können.

2. Gebührenerhebung

2.1) Pflicht zur Gebührenerhebung/ Mindestgebühren

Nach Art. 79 Abs. 1 Buchst. a) VO (EU) 2017/625 erheben die zuständigen Behörden Gebühren oder Abgaben für amtliche Kontrollen, die in Schlachtbetrieben, Zerlegungsbetrieben, Milcherzeugungsbetrieben oder Wildbearbeitungsbetrieben durchgeführt werden, in Höhe der gemäß Art. 82 Abs. 1 berechneten Kosten.

Alternativ könnten gem. Art 79 Abs. 1 Buchst. b) VO (EU) 2017/625 auch vorgegebene Pauschalsätze als Gebühr festgelegt werden. Eine Vergleichsberechnung zeigt aber, dass dadurch ein Gebührendefizit von ca. 1.100.000 € entstehen würde.

Ausgehend von der Vorgabe, dass die Kosten der durchzuführenden Kontrollen durch Einnahmen zu decken sind, bedarf es daher einer Gebührenbedarfsberechnung.

In einer umfassenden Gebührenbedarfsberechnung sind für die amtlichen Kontrollen

Gebühren zur Deckung der Kosten kalkuliert worden. Diese werden in der beigefügten Anlage 2 zu dieser Beschlussvorlage „Erläuterungen zur Gebührenkalkulation“ ausführlich dargelegt. Nach § 3 GebG sind bei der Bemessung der Gebührensätze (d.h. bei der Festlegung der Gebührenhöhe) der Verwaltungsaufwand einerseits und die Bedeutung für den Gebührenschuldner andererseits zu berücksichtigen.

Die Überwachung von Hausschlachtungen oder die Entnahmen und Untersuchungen von Trichinenproben erlegter Wildschweine etc. werden ausschließlich durch nationale Vorschriften geregelt. Nach der AVerwGebO sind auch für diese amtlichen Überwachungstätigkeiten Gebühren zu erheben. Für diese amtlichen Handlungen werden ebenfalls von den Gebührenbestimmungen der AVerwGebO abweichende Gebühren festgesetzt.

Für alle nicht in der Gebührensatzung aufgeführten Gebührentatbestände gelten die Gebührensätze der AVerwGebO. Dies gilt zum Beispiel für die Erhebung von Gebühren für durchgeführte Kontrollen in Fleischverarbeitungsbetrieben.

2.2) Möglichkeiten der Gebührenermäßigung

Ungeachtet des Punktes 2.1) können Mitgliedstaaten nach Art. 79 Abs. 3 VO (EU) 2017/625 auf objektiver und nichtdiskriminierender Grundlage die Höhe der Gebühren verringern.

Das hierdurch entstehende Defizit ist dann aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu decken.

Es sind mehrere Fallkonstellationen in der o.g. Vorschrift abschließend vorgegeben. Für den Kreis Borken kommt die Vorschrift des Art. 79 Abs. 3 Buchstabe a) i. V. m. Buchstabe d) VO (EU) 2017-625 in Betracht. Hierbei sind die Interessen von Unternehmern mit geringem Durchsatz sowie das Maß, in dem sich der Unternehmer in der Vergangenheit an die lebensmittelrechtlichen Vorschriften, bestätigt durch die amtlichen Kontrollen, gehalten hat, zu berücksichtigen.

Eine Konkretisierung u.a. des Begriffs „geringer Durchsatz“ ist bislang nicht erfolgt. Ob die begriffliche Unterscheidung in Großbetriebe und Kleinbetriebe, die in dieser Kalkulation und der Gebührensatzung gewählt wird und ihren Ursprung im Tarifvertrag Fleischuntersuchung findet, auch auf den Begriff „geringer Durchsatz“ anwendbar ist, erscheint fraglich.

Die in diesem Kontext zu bestimmenden Größen bedeuten für die betroffenen Betriebe jedoch spürbare Kostenvorteile.

Vor diesem Hintergrund wird auf Grund der Betriebsstruktur im Kreis Borken im Falle einer Gebührenermäßigung für bestimmte Betriebe, wie sie in einigen Landkreisen in NRW beschlossen worden ist, die Klagebereitschaft derjenigen Betriebe, die die ungekürzte Gebühr zu zahlen haben, als sehr hoch eingeschätzt, so dass hier möglicherweise jahrelange Rechtsstreitigkeiten mit der damit verbundenen Rechtsunsicherheit die Folge wären.

3. Auswirkungen der Neukalkulation

Auf Grund der unter Punkt 1.) dargestellten Aspekte ergibt sich bei der Gesamtbetrachtung der Gebührenhöhe ein differenziertes Bild.

Großbetriebe mit Bandschlachtung:

Für den Betrieb Heinz Tummel GmbH & Co KG führt die Neuberechnung der Gebühr zu einer Erhöhung in den relevanten Schlachtstapeln von ca. 0,03 €. Diese Erhöhungen entsprechen einer prozentualen Erhöhung von ca. 2,5%.

Die Gebühren in den typischen Schlachtstapeln im Schlachthof Bocholt für die Gattung Jungrind steigen um ca. 1,9% und im Schlachthof Legden sinkt die Gebühr für die Gattung Rind um 0,40 €, was einer Reduzierung von ca. 4,3% entspricht.

Die moderate Erhöhung im Betrieb Josef Brüninghoff und die Reduzierung im Betrieb Schlachthof Legden kommen dadurch zustande, dass die für die Schlacht tier- und Fleischuntersuchung benötigten Personalansätze durch Aufgabenverlagerung und

Optimierung der Prozesse in den Betrieben etwas reduziert werden konnten und sich dies direkt auf die Gebühr auswirkt. Bei allen Gebühren kommt dann natürlich noch die Tarifsteigerung zum Tragen.

Großbetriebe ohne Bandschlachtung:

Hierbei handelt es sich z.Zt. um eine Gruppe von wenigen Betrieben, die ein gewisses Schlachtvolumen, welches im maßgeblichen Tarifvertrag Fleischuntersuchung vorgegeben ist, erreichen, jedoch nicht über die betriebliche Struktur verfügen, die sie vergleichbar mit Großbetrieben mit Bandschlachtung machen.

Die Gebühren werden also durch die entstandenen Aufwendungen in einer kleinen Zahl von Betrieben in Beziehung zur erreichten Schlacht- bzw. Untersuchungsmenge ermittelt.

Im Vergleich zur letzten Gebührenkalkulation steigen für diese Betriebsart die Gebühren in Bereichen von 7%-11%. Dies ist darauf zurück zu führen, dass sich hier die Zusammenstellung der Gruppe von Betrieben, die je nach individueller Ausgestaltung und Betriebsführung mehr oder weniger Aufwand für die durchzuführenden Kontrollen verursachen, seit der letzten Gebührensatzung verändert hat.

Kleinbetriebe:

Bei den Kleinbetrieben liegt die größte Position für die Ermittlung der Gebühr in den Personalaufwendungen. Diese sind, wie oben beschrieben in den vergangenen Jahren spürbar gestiegen. Darüber hinaus sind aber auch Fahrtkosten relevant, die durch die Organisation der einzelnen Schlachtstage in den Betrieben verursacht werden und je nach Ausgestaltung der Tätigkeit auch schon schwanken und damit zu steigenden –oder sinkenden- Gebühren führen können. Daher haben sich auch die Gebühren entsprechend entwickelt und erhöhen sich in einem moderaten Rahmen von ca. 3%. Näheres hierzu führt die Anlage 2 zur Beschlussvorlage „Erläuterungen zur Gebührenkalkulation“ aus.

4. Ergebnis des Transparenzverfahrens

Im Rahmen des in den vergangenen Wochen durchgeführten Transparenzverfahrens wurden den Betreibern der Schlachtbetriebe und großen Schlachthöfe, sowie deren Interessenvertretern die Unterlagen zur Gebührenkalkulation zur Verfügung gestellt.

In der vorgegebenen Frist ist von der Fleischer Innung Westmünsterland sowie einem Schlachthofbetreiber eine Stellungnahme abgegeben worden.

Die Stellungnahme des Schlachthofbetreibers zielt hauptsächlich auf konkrete Anpassungen an betriebliche Abläufe (z.B. Pausenregelungen) ab.

Auf Grund dieser Stellungnahme ist die Aufgabenerledigung in diesem Betrieb noch einmal ganzheitlich kritisch hinterfragt worden. Vor dem Hintergrund geänderter betrieblicher Abläufe konnten dort die internen Prozesse im Rahmen der Schlacht- und Fleischuntersuchung angepasst und neu strukturiert werden, was sich in der Summe positiv auf die Entwicklung der Gebühr bei der Schlachtung von Junggrindern in Großbetrieben mit Bandschlachtung auswirkt, so dass die tariflichen und allgemeinen Erhöhungen, die durch die Erhöhung der Rückstandsuntersuchungsgebühr des CVUA MEL im Umfang von 20 % im Gegensatz zu anderen Tiergattungen besonders betroffen war, im Wesentlichen abgedeckt werden konnten und nun eine Gebührenerhöhung vorgesehen ist, die sich an die Entwicklungen in den übrigen Großbetrieben mit Bandschlachtung annähert.

Darüber hinaus hebt die Fleischer Innung Westmünsterland in ihrer Stellungnahme die regionale Bedeutung der insbesondere kleineren Schlachtbetriebe für die Versorgung der Bevölkerung hervor. Dies sei insbesondere vor den pandemiebedingten Schließungen industriell tätiger Schlachtbetriebe deutlich geworden. Diese Struktur unterstütze und fördere stabile, tariflich bezahlte Arbeitsplätze vor Ort. Mit Verweis auf den Kreis Heinsberg wird der Appell verbunden, die Gebühren für kleinere und mittlere Betriebe nicht weiter anzuheben. Im Kreis Heinsberg wurden die Gebühren auf das Niveau der vorgegebenen Mindestgebühren abgesenkt.

Im Ergebnis zielt die Stellungnahme der Fleischer Innung Westmünsterland auf eine Ermäßigung der zu erhebenden Gebühren ab.

Wie oben unter 2.) bereits ausgeführt worden ist (EU-Recht), müssen die Gebühren, die für Amtshandlungen im Bereich der Schlachttier- und Fleischuntersuchung erhoben werden, die durch diese Handlungen entstehenden Aufwendungen decken.

Diesem Grundsatz folgend gibt das EU-Recht mit Art. 79 Abs. 1 VO (EU) 2017/625 vor, die Gebührenhöhe selbst zu kalkulieren oder auf vorgegebene Gebührensätze zurück zu greifen (hierzu oben Nr.2.1).

Nach Art. 79 Abs. 3 VO (EU) 2017/625 eröffnet sich dann die Möglichkeit, dass ungeachtet der Absätze 1 und 2 die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit den in Anhang IV Kapitel II aufgeführten Tätigkeiten auf objektiver und nichtdiskriminierender Grundlage die Höhe der Gebühren oder Abgaben verringern können, wobei Folgendes zu berücksichtigen ist:

- a) die Interessen von Unternehmern mit geringem Durchsatz;
- b) die traditionellen Methoden der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs;
- c) die Erfordernisse von Unternehmern in Regionen in schwieriger geografischer Lage und
- d) das Maß, in dem sich der Unternehmer in der Vergangenheit an die Vorschriften gem. Art. 1 Abs. 2 gehalten hat, bestätigt durch amtliche Kontrollen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass zu sämtlichen genannten Vorgaben keine weiteren Auslegungshinweise bestehen. Daher sind die Ausdrücke nach den üblichen Methoden auszulegen und zu interpretieren. Allein die Frage, ob die Buchstaben a) - d) kumulativ vorliegen müssen oder Buchstaben a) - c) alternativ und d) zu jedem Buchstaben noch hinzukommt, ist fraglich und aktuell nicht geklärt.

Die vorgenommene Auslegung ist vollständig gerichtlich überprüfbar und bietet schon hier Spielraum für gravierende Interpretationsmängel bzw. Fehlinterpretationen. Der weitverbreiteten Meinung folgend, dass die Voraussetzungen nicht aller Buchstaben kumulativ vorliegen müssen, kann festgehalten werden, dass auf Grund der im Kreis Borken vorhandenen örtlichen Gegebenheiten die Voraussetzungen der Buchstaben b) und c) nicht vorliegen dürften.

Zum Vorliegen der Voraussetzungen zu Buchstabe a) und den damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten wird hier inhaltlich auf die Ausführungen im Punkt 2.2) verwiesen.

Der Buchstabe d) muss dann kumulativ hinzugezogen werden.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass das EU-Recht für bestimmte Fallkonstellationen die Ermäßigung der Gebührenerhebung eröffnet, so dass hier von dem Grundsatz der Kostendeckung abgewichen wird und die finanzielle Unterstützung aus allgemeinen Haushaltsmitteln erforderlich wird.

Auf Grund der im Kreis Borken angesiedelten Struktur von kleinen und größeren Schlachtbetrieben sowie großen Schlachthöfen und der immer noch recht jungen Rechtsmaterie, die weder durch Auslegungshinweise noch durch Gerichtsurteile greifbarer wird, wird die Klagebereitschaft derjenigen Unternehmer, die nicht von einer möglichen Gebührenermäßigung betroffen sind, als sehr hoch eingeschätzt.

Auch wenn, nach unserer Kenntnis vereinzelt, von derartigen Möglichkeiten der Gebührenermäßigung Gebrauch gemacht worden ist, lässt sich allein schon die Struktur der niedergelassenen Betriebe mit derjenigen im Kreis Borken nicht vergleichen. Der von der Fleischerei Innung Westmünsterland zitierte Kreis Heinsberg beispielsweise verfügt über eine sehr überschaubare Schlachtbetriebsstruktur, bei der nach hiesigem Kenntnisstand sämtliche Schlachtbetriebe von der Gebührenermäßigung profitiert haben.

Es kann festgehalten werden, dass sich die Stellungnahmen auf Sachverhalte beziehen, die keine Zweifel an der Aufstellung der Gebührenkalkulation als solche äußern, sondern vielmehr auf allgemeine marktregulatorische Instrumente abstellen.

5. Fazit

Im Ergebnis kann hinsichtlich der Gebührenanpassung festgehalten werden, dass sich die Gebührenerhöhungen im Wesentlichen aus den gestiegenen Entgelten für das nebenamtliche Personal ergeben. Darüber hinaus sind die Kosten für den Verwaltungsoverhead leicht gestiegen. Durch interne Umstrukturierungen konnten in einigen Bereichen diesen Entwicklungen entgegengewirkt werden, so dass insgesamt eine moderate Erhöhung der Gebühren zu verzeichnen ist.

Eine Anpassung bzw. Änderung der Gebührenkalkulation ist auf Grund der Stellungnahmen, die im Rahmen des Transparenzverfahrens eingegangen sind, nicht angezeigt.

Um den Vorgaben des Art. 85 der VO (EU) 2017/625 im Hinblick auf den Transparenzgedanken Rechnung zu tragen, sind als Anlagen 3 und 4 die Aufstellungen für die Bereiche Kontrollen bei der Schlachttieruntersuchung und Kontrollen in Zerlegungsbetrieben beigefügt.

Entscheidungsalternative(n):

Ja

Wenn ja, welche ?

Sowohl ein Verzicht auf eine neue Gebührensatzung, als auch eine Gebührenermäßigung, wie sie in Pkt. 2.2) aufgegriffen worden ist oder lediglich die Erhebung der durch EU-Recht vorgegebenen Pauschalen hätten zur Folge, dass die aus diesen Maßnahmen resultierenden Defizite aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden müssten. Die Höhe dieser Defizite kann man, je nach Maßnahme, mit mehreren 10.000 € bis zu ca. 1,1 Mio. Euro beziffern.

Dies widerspräche dem Grundsatz einer wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Finanzielle Auswirkungen: Ja Nein

Die Gebühren wurden kostendeckend kalkuliert.

Klimafolgenabschätzung:

Klimafolgen, die sich aus dem Beschluss ergeben, sind

- positiv
- nicht zu erwarten / sind nicht ersichtlich
- nicht wesentlich (z.B. in Folge von Geringfügigkeit, fehlender Unmittelbarkeit, sich weitgehend neutralisierender Wechselwirkungen)
- negativ – Klimaschonendere Alternativen
 - kommen aus Sicht der Verwaltung nicht in Betracht (*bei Bedarf Ausführungen durch FE*), weil...
 - werden von der Verwaltung aus folgenden Gründen nicht vorgeschlagen (z.B. Wirtschaftlichkeit, Kosten, technische Risiken, Verlässlichkeit, etc.):
Ausführungen durch FE

Anlagen:

Anlage 1 zur Beschlussvorlage - Satzungsentwurf über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen auf dem Gebiet der Fleischhygiene v. 16.08.2021

Anlage 1 zur Gebührensatzung - Gebührentabelle Gattung Schwein

Anlage 2 zur Beschlussvorlage - Erläuterungen zur Gebührenkalkulation

Anlage 2 zur Gebührensatzung - Gebührentabelle Gattung Rind

Anlage 3 zur Beschlussvorlage - Aufstellung nach Art 85 VO (EU) 2017-625 zur Fleischhygiene

Anlage 3 zur Gebührensatzung - Gebührentabelle Gattung Jungrind

Anlage 4 zur Beschlussvorlage - Aufstellung nach Art 85 VO (EU) 2017-625 für Zerlegungsbetriebe