SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 11. März 1999 *

1. Die Klägerin, gegen die eine Geldbuße von 20 Millionen LIT verhängt wurde, weil sie versucht hatte, in Italien Orangen aus Südafrika und Zitronen aus Argentinien zu verkaufen, macht in dieser Rechtssache geltend, ein nationales Verbot der Einfuhr und des Inverkehrbringens von bestimmten Zitrusfrüchten aus Drittländern verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht.

Das einschlägige Gemeinschaftsrecht

2. Es geht im wesentlichen um zwei Richtlinien der Gemeinschaft, nämlich eine Richtlinie, die das Verbringen bestimmter Zitrusfrüchte in das Schutzgebiet Italien verbietet (Richtlinie 77/93/EWG des Rates [1]) und eine Richtlinie, mit der Italien als Schutzgebiet gegen das Verbringen von Schadorganismen bestimmter Zitrusfrüchte anerkannt wird (Richtlinie 92/76/EWG der Kommission [2]).

3. Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93 [3] bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten schreiben ab dem 1. Januar 1993 vor, daß die in Anhang III Teil B aufgeführten Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und anderen Gegenstände nicht in die betreffenden, in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Schutzgebiete verbracht werden dürfen."

4. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a [4] lautet:

„Pflanzen: lebende Pflanzen und lebende Teile von Pflanzen einschließlich der Samen.

* Originalsprache: Englisch.

1 — Richtlinie vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten (ABl. 1977, L 26, S. 20). Wenn nicht anders angegeben, wird die Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 91/683/EWG des Rates vom 19. Dezember 1991 zur Änderung der Richtlinie 77/93/EWG über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten (ABl. L 376, S. 29) zitiert. Die Richtlinie wurde später mehrfach geändert. Im Jahr 1997 legte die Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie in kodifizierter Fassung vor (COM [97] 651 endg. vom 5. Dezember 1997).

2 — Richtlinie vom 6. Oktober 1992 zur Anerkennung von gemeinschaftlichen Schutzgebieten mit besonderen pflanzengesundheitlichen Risiken (ABl. L 305, S. 12).

3 — Zitiert in Fußnote 1.

4 — In der Fassung der Richtlinie 85/574/EWG des Rates vom 19. Dezember 1985 zur Änderung der Richtlinie 77/93 (ABl. L 372, S. 25).

Als lebende Teile von Pflanzen gelten auch:

— Früchte — im botanischen Sinne —, sofern nicht durch Tieffrieren haltbar gemacht

..."

5. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe h definiert das „Schutzgebiet" wie folgt:

„Schutzgebiet: ein in der Gemeinschaft gelegenes Gebiet, in dem

— ein oder mehrere in dieser Richtlinie aufgeführte Schadorganismen, die in einem oder mehreren Teilen der Gemeinschaft angesiedelt sind, trotz günstiger Lebensbedingungen weder endemisch noch angesiedelt sind, oder

— aufgrund günstiger ökologischer Bedingungen bei einzelnen Kulturen die Gefahr der Ansiedlung bestimmter Schadorganismen besteht, obwohl diese Organismen in der Gemeinschaft weder endemisch noch angesiedelt sind,

und das nach dem Verfahren des Artikels 16a... als Gebiet im Sinne des ersten und zweiten Gedankenstrichs anerkannt wurde".

6. Artikel 16a [5] sieht ein Verfahren für bestimmte Maßnahmen vor, die die Kommission unter bestimmten Voraussetzungen gemeinsam mit dem Ständigen Ausschuß für Pflanzenschutz erläßt. Wenn die von der Kommission vorgeschlagene Maßnahme der Stellungnahme des Ausschusses entspricht, muß die Kommission sie erlassen. Die Kommission ist daher unter diesen Voraussetzungen für den Erlaß der Regelung über die Anerkennung der Schutzgebiete zuständig.

7. Anhang III [6] der Richtlinie 77/93 führt die Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und anderen Gegenstände auf, deren Verbringen in die Mitgliedstaaten (Teil A) und in bestimmte (näher bezeichnete) Schutzgebiete (Teil B) verboten ist. Teil B enthält zwei Spalten. Die linke Spalte, die Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Erzeugnisse beschreibt, für die das Verbot gilt, nennt „3. Früchte von Citrus L., Fortunella Swingle, Poncirus Raf. oder ihren Hybriden, außer Citrus paradisi Macf,. mit Ursprung in Drittländern". Die rechte Spalte, die die Schutzgebiete aufführt, in denen das Verbot gilt, nennt mit Bezug auf diese An-

5 — Eingefügt durch die Richtlinie 89/439/EWG des Rates vom 26. Juni 1989 zur Änderung der Richtlinie 77/93 (ABl. L 212, S. 106).

6 — In der Fassung der Richtlinie 92/103/EWG der Kommission vom 1. Dezember 1992 zur Änderung der Anhänge I bis IV der Richtlinie 77/93 (ABl. L 363, S. 1).

gaben „Italien“ [7]. Die genannten Früchte sind nach den Erklärungen, die dem Gerichtshof gegenüber abgegeben worden sind, Zitronen (Citrus L.), Orangen (Fortunella Swingle) und Pampelmusen (Poncirus Raf.) mit Ausnahme einer besonderen Sorte von Pampelmusen (Citrus paradisi Macf.). Der Einfachheit halber werde ich sie sämtlich als „Zitrusfrüchte“ bezeichnen.

8. Teil B des Anhangs III der Richtlinie 77/93 wurde durch die Richtlinie 96/14/EG der Kommission [8] geändert. Diese Änderung ließ die oben genannten Angaben jedoch unberührt.

9. Artikel 1 der Richtlinie 92/76 [9] bestimmt:

„Die im Anhang aufgeführten Gebiete der Gemeinschaft werden hinsichtlich der jeweils genannten Schadorganismen bis zum 31. Dezember 1994 als ‘Schutzgebiete’ gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe h) erster Unterabsatz der Richtlinie 77/93/EWG anerkannt.“

10. Artikel 2 bestimmt:

„Die Verlängerung der Anerkennung über das in Artikel 1 genannte Datum hinaus und jegliche Änderung des Verzeichnisses der Schutzgebiete gemäß Artikel 1 erfolgen nach dem Verfahren des Artikels 16a der Richtlinie 77/93/EWG...“

11. In den Buchstaben a Nummer 17, b Nummer 3, c Nummer 5 und d Nummer 3 des Anhangs der Richtlinie 92/76 wird Italien im Hinblick auf „[a]lle unbekannten außereuropäischen Schadorganismen der Früchte von Citrus L., Fortunella Swingle, Poncirus Raf. und ihre Hybriden“ als Schutzgebiet aufgeführt [10].

12. Die Anerkennung der in der Richtlinie 92/76 genannten Schutzgebiete sollte nur vorläufigen Charakter haben [11]. Ursprünglich war die vorläufige Anerkennung der Gebiete bis zum 31. Dezember 1994 befristet. Diese Frist wurde durch die Richtlinie 94/61/EG [12] der Kommission bis zum 1. Juli 1995 verlängert; hiernach hatte auch diese Verlängerung vorläufigen Charakter [13]. Die Frist wurde sodann u. a. in bezug auf die Anerkennung Italiens als Schutzgebiet hinsichtlich der in Rede stehenden

7 — Leider führt der englische Wortlaut (wie auch — nach dem Vortrag der Kommission — alle übrigen Fassungen mit Ausnahme der niederländischen und spanischen Fassung) für diese Angaben kein Schutzgebiet an. Nach dem Vortrag der Kommission wurde in der von ihr erlassenen Vorschrift mit Bezug auf diese Angaben Italien aufgeführt, was meines Erachtens nicht ernsthaft bestritten wird.

8 — Richtlinie vom 12. März 1996 zur Änderung bestimmter Anhänge der Richtlinie 77/93 (ABl. L 68, S. 24).

9 — Zitiert in Fußnote 2.

10 — Die vier Angaben beziehen sich auf die Kategorien a) Insekten, Milben und Nematoden, b) Bakterien, c) Pilze und d) Viren und virusähnliche Organismen.

11 — Siehe sechste Begründungserwägung.

12 — Richtlinie vom 15. Dezember 1994 zur Verlängerung der vorläufigen Anerkennung bestimmter Schutzgebiete gemäß Artikel 1 der Richtlinie 92/76 (ABl. L 330, S. 63).

13 — Siehe dritte Begründungserwägung.

Organismen [14] durch die Richtlinie 95/40/EG [15] der Kommission bis zum 1. April 1996 verlängert; hiernach hatte die Verlängerung ebenfalls vorläufigen Charakter [16]. Artikel 3 der Richtlinie 95/40 bestimmte, daß diese Richtlinie mit Wirkung vom 1. Juli 1995 umgesetzt werden sollte.

13. Artikel 1 der Richtlinie 96/15/EG der Kommission [17] änderte erneut den Zeitpunkt für das Ende der Gültigkeit der Anerkennung bestimmter Schutzgebiete und bestätigte in bezug auf die Anerkennung von Italien als Schutzgebiet hinsichtlich der in Rede stehenden Organismen [18] den Schlußtermin 1. April 1996. Die Präambel der Richtlinie 96/15 lautet:

„Es sollte festgelegt werden, daß die Verlängerung der Anerkennung über die in Artikel 1 genannten Daten hinaus und jede Änderung des Verzeichnisses der Schutzgebiete gemäß Artikel 1 nach dem Verfahren des Artikels 16a der Richtlinie 77/93/EWG erfolgen muß...

Wurde die Anerkennung über die in Artikel 1 genannten Daten hinaus nicht verlängert, so gelten die entsprechenden Schutzgebiete ab diesen Daten nicht mehr als 'Schutzgebiet' im Sinne der Richtlinie 77/93/EWG und ihrer Anhänge." [19]

14. Nach ihrem Artikel 2 mußte die Richtlinie 96/15 mit Wirkung vom 1. April 1996 umgesetzt sein.

Das nationale Recht

15. Die für die Umsetzung der beiden Richtlinien geltende Regelung ist in Italien gegenwärtig das Ministerialdekret vom 31. Januar 1996.

16. Nach den Artikeln 9 und 10 ist es verboten, die in Anhang III genannten Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und sonstigen Erzeugnisse nach Italien oder in die betreffenden Schutzgebiete einzuführen, dort in den Verkehr zu bringen oder aufzubewahren. In Anhang III Teil B Nummer 3, der dem Anhang III der Richtlinie 77/93 entspricht, ist mit Bezug auf das „Schutzgebiet" Italien die Rede von „Früchten von Citrus, Fortunella Swingle, Poncirus Raf. oder ihren Hybriden, außer Citrus paradisi Macf. Merr mit Ursprung in Drittländern".

14 — Buchstabe a Nummer 17, Buchstabe b Nummer 3, Buchstabe c Nummer 5 und Buchstabe d Nummer 3 des Anhangs der Richtlinie 92/76.

15 — Richtlinie vom 19. Juli 1995 zur Änderung der Richtlinie 92/76 (ABl. L 182, S. 14).

16 — Siehe sechste Begründungserwägung.

17 — Richtlinie vom 14. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 92/76 (ABl. L 70, S. 35).

18 — Buchstabe a Nummer 17, Buchstabe b Nummer 3, Buchstabe c Nummer 5 und Buchstabe d Nummer 3 des Anhangs der Richtlinie 92/76.

19 — Siehe siebte und achte Begründungserwägung.

17. Anhang VI des Dekrets entspricht dem Anhang der Richtlinie 92/76 und bezeichnet die Gebiete, die hinsichtlich der besonderen Schadorganismen geschützt sind. Die Buchstaben a Nummer 17, b Nummer 3, c Nummer 5 und d Nummer 3, in denen Italien hinsichtlich der fraglichen Schadorganismen als Schutzgebiet aufgeführt war, wurden mit Wirkung vom 4. Januar 1998 durch das Ministerialdekret vom 27. November 1997 aufgehoben, durch das die Richtlinien 96/14 und 96/15 umgesetzt wurden.

18. Nach Artikel 9 des Decreto legislativo Nr. 536 vom 30. Dezember 1992 wird mit Geldbuße in Höhe von 10 bis 60 Millionen LIT belegt, wer Pflanzen in das italienische Hoheitsgebiet verbringt, deren Einfuhr verboten ist.

Der Sachverhalt und das Ausgangsverfahren

19. Im Oktober 1996 errichtete die Turiner Kriminalpolizei gegen die Firma Battital Srl ein Protokoll wegen des Verstoßes gegen Artikel 10 des Ministerialdekrets vom 31. Januar 1996, da die Gesellschaft in einem innerhalb des italienischen Hoheitsgebiets gelegenen Gebiet (einem gegen Einfuhren von Zitruspflanzen aus Drittländern geschützten Gebiet) 250 kg Orangen aus Südafrika und 680 kg Zitronen aus Argentinien zum Verkauf feilhielt. Die Zitrusfrüchte wurden daraufhin beschlagnahmt und vernichtet, und der Präsident der Region Piemont erließ gemäß Artikel 9 des Decreto legislativo Nr. 536 vom 30. Dezember 1992 gegen die Firma Battital einen Bescheid, mit dem eine Geldbuße in Höhe von 20 Millionen LIT verhängt wurde.

20. Die Firma Battital erhob gegen diesen Bescheid Anfechtungsklage bei der Pretura Circondariale Turin (erstinstanzliches Gericht in Strafsachen) und machte geltend, die gegen Einfuhren von Zitrusfrüchten aus Drittländern geschützten Gebiete seien aufgrund der Richtlinien 95/40, 96/14 und 96/15 der Kommission mit Wirkung vom 1. April 1996 aufgehoben worden, so daß die Einfuhr und der Verkauf der in Rede stehenden Orangen und Zitronen als zulässig anzusehen sei.

21. Die Region Piemont machte geltend, daß die Richtlinien, auf die die Firma Battital sich berufe, im gegenteiligen Sinne auszulegen seien.

22. Da die Pretura Circondariale Turin Zweifel hinsichtlich der Auslegung der Gemeinschaftsregelung hat, hat sie dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Besteht unter Berücksichtigung des Artikels 1 der Richtlinie 95/40/EG vom 19. Juli 1995, des Artikels 2 der Richtlinie 96/14/EG vom 12. März 1996 und des Artikels 1 der Richtlinie 96/15/EG vom 14. März 1996 das Verbot der Verbringung von Organismen der Art Citrus nach Italien (und gegebenenfalls in welche italienische Region) fort?

2. Ist das genannte Verbot zum 1. April 1996 aufgehoben worden?

3. Ist das Dekret des italienischen Ministers für Agrarressourcen vom 31. Januar 1996, durch das die Richtlinie 95/40/EG umgesetzt wurde, in dem in Rede stehenden Teil unvereinbar mit der Aufhebung des Verbotes der Einfuhren von pflanzlichen Organismen der Art Citrus in das italienische Hoheitsgebiet (oder einen Teil davon), die möglicherweise durch die Richtlinie 95/40/EG vom 19. Juli 1995 in Verbindung mit Artikel 2 der Richtlinie 96/14/EG vom 12. März 1996 und Artikel 1 der Richtlinie 96/15/EG vom 14. März 1996 angeordnet wurde?

23. Die erste und die dritte Frage des nationalen Gerichts erwähnen das Verbringungsverbot für „Organismen der Art Citrus" bzw. von „pflanzlichen Organismen der Art Citrus". Ich gehe davon aus, daß das Verbringungsverbot für Zitrusfrüchte gemeint sein soll.

24. Wie die Kommission dargelegt hat, geht es bei den Vorlagefragen im wesentlichen um folgende Fragen: a) Ist das in der Gemeinschaftsregelung aufgestellte Verbot der Einfuhr von bestimmten Zitrusfrüchten nach Italien am 1. April 1996 abgelaufen? b) Wenn dies zu bejahen ist: Kann ein nationales Verbot der Einfuhr von solchen Früchten danach in rechtlich zulässiger Weise aufrechterhalten werden?

Die Wechselwirkung zwischen den Richtlinien

25. Die Parteien sind grundlegend unterschiedlicher Auffassung über das Verhältnis zwischen der Richtlinie 77/93, die das ursprüngliche Verbot der Einfuhr von Zitrusfrüchten nach Italien aufstellte, und der Richtlinie 92/76, die Italien als Schutzgebiet hinsichtlich bestimmter Schadorganismen bis zum 1. April 1996 aufführte.

26. Die Region Piemont vertritt die Auffassung, die beiden Richtlinien seien völlig selbständig, und die letztere habe eine Änderung der ersteren nicht bewirkt und auch nicht bewirken können. Das Verbringungsverbot für Zitrusfrüchte sei aufgrund der Richtlinie 96/15 auch nach Ablauf der Einstufung von Italien als Schutzgebiet im Sinne der Richtlinie 92/76 in Kraft geblieben. Diese Richtlinie habe nur die Schutzgebiete im Hinblick auf die im Anhang der Richtlinie 92/76 genannten Organismen aufgehoben (nämlich im Hinblick auf „[a]lle unbekannten außereuropäischen Schadorganismen der Früchte von Citrus L., Fortunella Swingle, Poncirus Raf. und ihre Hybriden"). Die in Teil B des Anhangs III der Richtlinie 77/93 aufgeführten Schutzgebiete, in die das Verbringen bestimmter Früchte verboten sei, unterschieden sich von den Schutzgebieten, die im Anhang der Richtlinie 92/76 aufgeführt seien (obwohl ich darauf hinweisen möchte, daß, soweit für die vorliegende Rechtssache von Bedeutung, die Schutzgebiete dieselben sind). Daß Italien nicht länger als Schutzgebiet hinsichtlich unbekannter außereuropäischer Schadorganismen von bestimmten Zitrus*pflanzen* anerkannt sei, bedeute nur, daß man es nicht länger für erforderlich gehalten habe, Italien gegen die Ansiedlung der Schadorganismen dieser Pflanzen in seinem Hoheitsgebiet zu schützen. Dies bedeute allerdings nicht, daß

das Verbot der Einfuhr von *Früchten* dieser Pflanzen aufgehoben worden sei.

27. Die Firma Battital und die Kommission sind entgegengesetzter Auffassung. Sie machen im wesentlichen geltend, die fragliche Gemeinschaftsregelung schreibe den Schutz nur gegen Schadorganismen vor. Wenn dieser Schutz aufgehoben werde, entfalle mit ihm auch das sich hieraus ergebende Verbot der Einfuhr von Früchten, die die Träger der Schadorganismen seien. Nach der Richtlinie 77/93 könne darüber hinaus nur das Verfahren des Artikels 16a zu einer Anerkennung als Schutzgebiet führen. Diese Anerkennung trete außer Kraft, wenn eine ausdrückliche Aufhebung erfolge oder wenn die Fristen für das Bestehen eines Gebiets abgelaufen seien. Die Richtlinie 96/15 mache deutlich, daß die Anerkennung von Italien als Schutzgebiet vorläufigen Charakter gehabt habe, die am 1. April 1996 abgelaufen sei. Das Verbot der Einfuhr von Zitrusfrüchten nach Italien sei daher mit diesem Zeitpunkt entfallen, und Italien sei nicht berechtigt gewesen, das Verbot über diesen Zeitpunkt hinaus aufrechtzuerhalten.

28. Für ein besseres Verständnis des Verhältnisses zwischen der Richtlinie 77/93 und der Richtlinie 92/76 ist es hilfreich, die Regelung in ihrem historischen Zusammenhang zu betrachten.

29. Ursprünglich schrieb die Richtlinie 77/93 den Mitgliedstaaten vor oder erlaubte es ihnen, das Verbringen von bestimmten Schadorganismen und von bestimmten Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern in ihr Gebiet zu verbieten. Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a in der ursprünglichen Fassung ermächtigte die Mitgliedstaaten, das Verbringen der in Anhang III Teil B mit Bezug auf sie genannten Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und anderen Gegenstände in ihr Gebiet zu verbieten. Anhang III Teil B in der Fassung der Richtlinie 84/378 des Rates [20] nannte mit Bezug auf „Italien" „Zitruspflanzen (Citrus L., Fortunella Swingle, Poncirus Raf.)".

30. Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 machte eine vollständige Neufassung der Richtlinie 77/93 erforderlich: Die Überwachung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten, die mit ihr eingeführt worden war, war mit dem Begriff der Gemeinschaft als Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen nicht ohne weiteres vereinbar, und es war wünschenswert, pflanzengesundheitlich besonders gefährdete „Schutzgebiete", die sich nicht zwangsläufig mit den nationalen Hoheitsgebieten decken, vorzusehen, um ihnen einen besonderen Schutz zu gewähren, der mit dem Binnenmarkt in Einklang steht [21].

31. Die Richtlinie 77/93 wurde daher 1991 [22] geändert, um die Anerkennung von Schutzgebieten (siehe Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe h, oben Nr. 5) und das Verbot der Verbringung von bestimmten Pflanzen

20 — Richtlinie vom 28. Juni 1984 zur Änderung der Anhänge der Richtlinie 77/93 (ABl. L 207, S. 1).

21 — Siehe Begründung der Richtlinie 91/683 (zitiert in Fußnote 1), insbesondere zweite, dritte und fünfte Begründungserwägung.

22 — Durch die Richtlinie 91/683 (zitiert in Fußnote 1).

in diese Gebiete (siehe Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a, oben Nr. 3) vorzusehen.

32. Die Durchführung der gemeinschaftlichen Pflanzenschutzregelung in der Gemeinschaft als einem Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen und die Festlegung von Schutzgebieten machten es ebenfalls erforderlich, die Anforderungen gemäß den Anhängen der Richtlinie 77/93 neuzufassen [23]. Die Richtlinie 91/683 [24] legte einen Teil dieser Neuregelung in die Hände der Kommission, die dabei vom Ständigen Ausschuß für Pflanzengesundheit unterstützt wurde [25]. Die Kommission erließ demgemäß die Richtlinie 92/103 [26], die die Anhänge der Richtlinie 77/93 vollständig umgestaltete und ihnen insgesamt eine neue Fassung gab.

33. Schließlich wurde, wie oben erwähnt [27], durch die Richtlinie 92/76 [28] eine Verzeichnis der anerkannten Schutzgebiete aufgestellt, nachdem zuvor die Definition des „Schutzgebiets" in die Richtlinie 77/93 eingefügt worden war.

34. Dies ist der Grund, weshalb die Gemeinschaftsregelung über die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse zur Zeit aus zwei verschiedenen Richtlinien besteht, der Richtlinie 77/93 und der Richtlinie 92/76.

35. Aus der Entstehungsgeschichte der Regelung ergibt sich deutlich, daß entgegen den Ausführungen der Region Piemont die Richtlinie 92/76 die Richtlinie 77/93 ergänzen sollte. Zwar genügte, wie die Kommission vorträgt, vor der Änderung der Richtlinie 77/93 bereits die einfache Nennung einer bestimmten Pflanze, eines bestimmten Pflanzenerzeugnisses oder anderer bestimmter Gegenstände in der linken Spalte des Teils B des Anhangs III, um den in der rechten Spalte genannten Mitgliedstaat zu ermächtigen, die Einfuhr dieser Gegenstände in sein Gebiet zu verbieten. Die Neufassung der Regelung nahm den Begriff des Schutzgebiets jedoch ausdrücklich u. a. in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a und in Anhang III auf. Nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a sind die Mitgliedstaaten ausdrücklich verpflichtet, das Verbringen der in Teil B des Anhangs III aufgeführten Gegenstände „in die betreffenden, in ihrem Hoheitsgebiet gelegenen Schutzgebiete" zu verbieten. Teil B des Anhangs III trägt die Überschrift „Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände, deren Verbringen in bestimmte Schutzgebiete verboten ist". Die Richtlinie 77/93 sieht eindeutig vor, daß Schutzgebiete nur nach einem bestimmten Verfahren anerkannt werden dürfen. Wenn die Anerkennung eines bestimmten Schutzgebiets entfallen ist, gibt es nichts, womit sich das Verbot in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c verknüpfen ließe, und der verbleibende Bezug auf das Verbot in Teil B des Anhangs III kann ebenfalls keine Bedeutung mehr haben. Aus den Zielen und der Systematik der Regelung ergibt sich daher deutlich, daß das Bestehen eines Schutzge-

23 — Siehe fünfte Begründungserwägung der Richtlinie 91/683 (zitiert in Fußnote 1).

24 — Zitiert in Fußnote 1.

25 — Siehe sechste Begründungserwägung der Richtlinie 91/683 (zitiert in Fußnote 1) sowie die Artikel 3 Absatz 6, 4 Absatz 3 und 5 Absatz 3 der Richtlinie 77/93, die durch die Richtlinie 91/683 eingefügt wurden.

26 — Zitiert in Fußnote 6.

27 — Siehe Nummer 9.

28 — Zitiert in Fußnote 2.

biets für die Durchführung dieser Bestimmungen unerläßlich ist.

36. Vielleicht ist es — wie die Kommission einräumt — bedauerlich, daß nicht die Gelegenheit ergriffen wurde, um durch eine Änderung des Teils B des Anhangs III der Richtlinie 77/93 klarzustellen, daß das dort aufgestellte Verbot in dem Augenblick gegenstandslos wurde, in dem Italien nicht mehr als Schutzgebiet hinsichtlich aller unbekannten außereuropäischen Schadorganismen der im Anhang I der Richtlinie 92/76 aufgeführten Zitrusfrüchte anerkannt war. Die Kommission hat erklärt, sie erwäge jetzt eine entsprechende Änderung des Teils B des Anhangs III. Daß es aber unterlassen wurde, eine für die Geschlossenheit der Regelung erforderliche Berichtigung vorzunehmen, kann nicht Grundlage für ein Ergebnis sein, das mit der Systematik und den Zielen der Regelung als Ganzes nicht im Einklang stände.

37. Ich bin daher der Auffassung, daß das in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93 aufgestellte Verbot der Einfuhr von Zitrusfrüchten in das Schutzgebiet Italien mit Wirkung vom 1. April 1996 außer Kraft trat, dem Zeitpunkt, zu dem aufgrund der Richtlinie 95/40 die Anerkennung von Italien als Schutzgebiet im Sinne der Richtlinie 92/76 entfiel.

38. Ich möchte darauf hinweisen, daß dieses Ergebnis nicht bedeutet, daß ein Mitgliedstaat, wenn die Anerkennung entfallen ist, der unkontrollierten Einfuhr von Früchten ausgesetzt ist, die möglicherweise von Schadorganismen befallen sind.

39. Zunächst ist daran zu erinnern, daß Teil B des Anhangs III nur einen verhältnismäßig kleinen Teil des gesamten gemeinschaftlichen Pflanzenschutzrechts darstellt. Die Richtlinie 77/93 nennt an anderer Stelle zahlreiche Schadorganismen, deren Einschleppung und Ausbreitung in die bzw. in den Mitgliedstaaten verboten ist (Artikel 3 Absatz 1 und Teil A des Anhangs I) oder verboten ist, wenn bestimmte Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse von ihnen befallen sind (Artikel 3 Absatz 2 [29] und Teil A des Anhangs II), sowie zahlreiche Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände, deren Verbringen in die Mitgliedstaaten verboten ist (Artikel 4 Absatz 1 und Teil A des Anhangs III). Teil A des Anhangs IV führt überdies zahlreiche besondere Anforderungen auf, die von allen Mitgliedstaaten für das Verbringen von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und anderen Gegenständen in alle und innerhalb aller Mitgliedstaaten zu stellen sind (Artikel 5 Absatz 1 und Anhang V nennen zahlreiche Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und andere Gegenstände, die einer Pflanzenschutzuntersuchung zu unterziehen sind, bevor sie in die Gemeinschaft gebracht werden können (Artikel 6 Absatz 1).

40. Weiterhin sieht die Richtlinie ein Verfahren für die Änderung der Anhänge vor, nach dem die Mitgliedstaaten u. a. be-

29 — In der Fassung der Richtlinie 85/574 (zitiert in Fußnote 4).

stimmte Ergänzungen der Anhänge beantragen können [30].

41. Schließlich schreibt Artikel 15 [31] vor, daß die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen einseitige Maßnahmen hinsichtlich der Schadorganismen ergreifen. Nach Artikel 15 Absatz 1 sind sie verpflichtet, die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten unverzüglich zu unterrichten, wenn Schadorganismen der Anhänge I und II in ihrem Hoheitsgebiet vorkommen, alle erforderlichen Maßnahmen zu deren Tilgung oder Eindämmung zu treffen und die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten über diese Maßnahmen zu unterrichten. Artikel 15 Absatz 2 Buchstaben a und b enthalten entsprechende Bestimmungen hinsichtlich der Schadorganismen, deren Vorkommen im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats bislang nicht bekannt war. Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe c bestimmt:

„Besteht nach Auffassung eines Mitgliedstaats eine andere als in Buchstabe b) genannte unmittelbare Gefahr, so unterrichtet er unverzüglich die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten über die Maßnahmen, die er für wünschenswert hält. Ist er der Ansicht, daß diese Maßnahmen nicht in angemessener Frist getroffen werden, um das Verbringen oder die Ausbreitung von Schadorganismen in seinem Gebiet zu verhindern, so kann er vorläufig die seines Erachtens erforderlichen zusätzlichen Vorkehrungen treffen, die dann bis zur Festlegung von Maßnahmen gemäß Absatz 3 durch die Kommission gelten".

42. Artikel 15 Absatz 3 regelt den Erlaß von Maßnahmen durch die Kommission und schließt mit dem Satz: „Bis zur Genehmigung einer Maßnahme nach dem vorgenannten Verfahren kann der Mitgliedstaat die Maßnahmen aufrechterhalten, die er angewandt hat".

Die Folgen des Wegfalls der Anerkennung

43. Ausgehend von der Annahme, daß das in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93 aufgestellte Verbot der Einfuhr von Zitrusfrüchten in das Schutzgebiet Italien mit Wirkung vom 1. April 1996 in Italien außer Kraft trat, dem Zeitpunkt, zu dem aufgrund der Richtlinie 96/15 die Anerkennung von Italien als Schutzgebiet im Sinne der Richtlinie 92/76 entfiel, ist es offensichtlich, daß Italien ein solches Verbot nicht in seinen nationalen Rechtsvorschriften aufrechterhalten kann. Ein solches Verhalten würde dem gesamten gemeinschaftlichen Pflanzenschutzrecht zuwiderlaufen und, soweit es zwischen den Mitgliedstaaten gelten würde, den freien Warenverkehr behindern. Da der Pflanzenschutz auf Gemeinschaftsebene harmonisiert wurde, kann sich ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung der Behinderung nicht auf Artikel 36 EG-Vertrag stützen.

30 — Artikel 13 der Richtlinie 77/93 in der Fassung der Richtlinie 85/574 (zitiert in Fußnote 4).

31 — In der Fassung der Richtlinie 90/168/EWG des Rates vom 26. März 1990 zur Änderung der Richtlinie 77/93 (ABl. L 92, S. 49) und der Richtlinie 91/683 (zitiert in Fußnote 1).

Ergebnis

44. Ich schlage daher vor, die von der Pretura Circondariale Turin vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Das in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse in der geänderten Fassung aufgestellte Verbot der Einfuhr von Zitrusfrüchten in das Schutzgebiet Italien ist in diesem Mitgliedstaat mit Wirkung vom 1. April 1996, dem Zeitpunkt, zu dem die Anerkennung Italiens als Schutzgebiet im Sinne der Richtlinie 92/76/EWG der Kommission vom 6. Oktober 1992 zur Anerkennung von gemeinschaftlichen Schutzgebieten mit besonderen pflanzengesundheitlichen Risiken in der geänderten Fassung aufgrund der Richtlinie 95/40/EG der Kommission vom 19. Juli 1995 zur Änderung der Richtlinie 92/76 entfallen ist, außer Kraft getreten.

2. Eine nationale Regelung, die ein solches Verbot aufrechterhält, widerspricht dem Gemeinschaftsrecht.