URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 5. JULI 1978 [1]

Stadt Frankfurt (Main) gegen Firma Max Neumann (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Bundesverwaltungsgericht)

Rechtssache 137/77

Leitsätze

Gemeinsame Agrarpolitik — Angleichung der gesundheitspolizeilichen Rechtsvorschriften — Einfuhren aus Drittländern — Viehseuchenrechtliche Kontrollen — Gebühren — Richtlinie 72/462 — Anwendung im Wege der Analogie — Unzulässigkeit
(Richtlinie 72/462 des Rates, Artikel 12, 23, 24 und 26)

Die Richtlinie 72/462 des Rates, die den Mitgliedstaaten die Durchführung viehseuchenrechtlicher Kontrollen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern vorschreibt und die dabei entstehenden Kosten den Wirtschaftsteilnehmern auferlegt, kann nicht im Wege der Analogie auf die Einfuhr anderer Erzeugnisse (hier: Wildbret) angewandt werden.

In der Rechtssache 137/77

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesverwaltungsgericht in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

STADT FRANKFURT (MAIN)

gegen

FIRMA MAX NEUMANN

beigeladen:

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung einiger Bestimmungen der Richtlinie 72/462/EWG des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern (ABl. L 302 vom 31. Dezember 1972, S. 28) sowie einiger Bestimmungen des EWG-Vertrags und der Verordnung Nr. 950/68 des Rates, mit der der Gemeinsame Zolltarif zum 1. Juli 1968 in Kraft gesetzt worden ist, im Hinblick auf eine nach diesem Zeitpunkt durch die Mitgliedstaaten etwa vorgenommene Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung bei Einfuhren aus Drittländern

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten M. Sørensen und G. Bosco, der Richter A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe und A. Touffait,

Generalanwalt: J.-P. Warner,
Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Firma Max Neumann, Klägerin und Revisionsbeklagte des Ausgangsverfahrens (nachstehend: „Klägerin des Ausgangsverfahrens" genannt), führte Anfang 1975 Hirsche, Rehe und Wildschweine aus Drittländern in die Bundesrepublik Deutschland ein. Für gesundheitspolizeiliche Untersuchungen des eingeführten Wildbrets verlangte die Stadt Frankfurt, Beklagte des Ausgangsverfahrens und Revisionsklägerin (nachstehend: „Beklagte des Ausgangsverfahrens" genannt), Gebühren für Einfuhruntersuchungen, deren Berechtigung die Klägerin des Ausgangsverfahrens bestreitet, weil sie sie für bei der Einfuhr erhobene Abgaben zollgleicher Wirkung hält, die nach dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs am 1. Juli 1968 (Verordnung Nr. 950/68 des Rates vom 28. Juni 1968, ABl. L 172) eingeführt und daher mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar seien.

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens ist dagegen der Ansicht, die Erhebung der umstrittenen Gebühren entspreche dem Gemeinschaftsrecht, da die Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie des Rates 72/462 vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern, das von Haustieren der Gattungen Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen sowie von Einhufern, die als Haustiere gehalten werden, stammt, insbesondere aufgrund des Artikels 12 Absatz 1, 7 und 8 sowie der Artikel 23, 24 und 26 der Richtlinie befugt seien, Gebühren für die viehseuchenrechtliche Untersuchung bei der Einfuhr von Tieren und Fleischsorten zu erheben, für welche die Richtlinie gelte; diese Befugnis habe im Wege der Analogie auch bei Gebühren für die viehseuchenrechtlichen Untersuchungen aus Anlaß der Einfuhr anderer Fleischsorten zu gelten.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt hat die Gebührenbescheide durch Urteil vom 30. Oktober 1975 aufgehoben und die Beklagte des Ausgangsverfahrens verurteilt, an die Klägerin 1 141,95 DM zurückzuzahlen. Gegen dieses Urteil hat die Beklagte des Ausgangsverfahrens Sprungrevision beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt; dieses hat, da der Rechtsstreit Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aufwerfe, mit Beschluß vom 16. September 1977 den Gerichtshof ersucht, über die folgenden Fragen vorab zu entscheiden:

„1. Sind Artikel 12 Absätze 1, 7 und 8, Artikel 23, 24 und 26 der Richtlinie Nr. 72/462/EWG des Rates vom 12. Dezember 1972 (ABl. L 302/28) entsprechend auf die Einfuhr von Wild mit der Folge anzuwenden, daß die Mitgliedstaaten zu gesundheitlichen Kontrollen berechtigt oder verpflichtet sind und für diese Kontrollen Gebühren erheben dürfen?

2. Durften nationalstaatliche Abgaben nach Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs durch die Verordnung Nr. 950/68/EWG des Rates vom 28. Juni 1968 (ABl. L 172/1) noch um den Betrag der allgemeinen Kostensteigerung erhöht werden?"

Die vorgelegten Fragen und die Begründung des Vorlagebeschlusses vermitteln den Eindruck, daß das Bundesverwaltungsgericht davon ausging, Wildbret falle nicht unter die in Anhang II zum EWG-Vertrag enthaltene Liste landwirtschaftlicher Erzeugnisse und könne daher keiner Marktorganisation unterliegen; somit sei das Problem der Vereinbarkeit der Gebührenerhebung für viehseuchenrechtliche Untersuchungen bei der Einfuhr aus Drittländern nach den Grundsätzen zu untersuchen, die für die Auswirkungen der Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs auf diese Erhebung gälten, so wie sie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 12. Dezember 1973 (verbundene Rechtssachen 37 und 38/73 — *Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders* — Slg. 1973, 1609) ausgelegt habe.

Unter diesen Umständen scheint es angezeigt, den Stand des Gemeinschaftsrechts zu dieser Frage kurz zu analysieren.

Wildbret wird allgemein von der Tarifstelle 02.04 „anderes Fleisch und anderer genießbarer Schlachtabfall, frisch, gekühlt oder gefroren: A) ... B) *von Wild*" erfaßt, während das Fleisch von Wildschweinen nach den Erläuterungen unter die Tarifstelle 02.01 A III b: „Fleisch ... von den in den Tarifnummern 01.01 bis 01.04 genannten Tieren ... III. von Schweinen: a) von Hausschweinen ... b) anderes" fällt.

In beiden Fällen handelt es sich also um landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne von Anhang II zum EWG-Vertrag, der unter der Bezeichnung „Kapitel 2: Fleisch und genießbarer Schlachtabfall" sämtliche Tarifstellen des Kapi-

tels 2 umfaßt. Darüber hinaus handelt es sich um Erzeugnisse, die unter die Verordnung des Rates Nr. 827/68 vom 28. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für bestimmte in Anhang II des Vertrages aufgeführe Erzeugnisse (ABl. L 151 vom 30. Juni 1968, S. 16) fallen und, wie aus dem Anhang zur Verordnung hervorgeht, insbesondere um Fleischsorten, die Gegenstand der Tarifstellen 02.01 A III b (Wildschwein) und 02.04 B (Reh- und Hirschfleisch) sind.

Zwar geht die durch die Verordnung Nr. 827/68 eingeführte gemeinsame Marktorganisation nicht sehr ins einzelne, dennoch enthält Artikel 4 ein Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung im Binnenhandel der Gemeinschaft und Artikel 2 Absatz 2 ein Verbot der Erhebung von Abgaben mit solcher Wirkung im Handel mit dritten Ländern. Artikel 2 Absatz 2 lautet wie folgt:

„Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung und vorbehaltlich einer vom Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages beschlossenen Ausnahme sowie vorbehaltlich der sich aus internationalen Abkommen über die im Anhang genannten Erzeugnisse ergebenden Verpflichtungen, ist im Handel mit dritten Ländern folgendes untersagt:

— die Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle,

— die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung, vorbehaltlich des Protokolls betreffend das Großherzogtum Luxemburg."

Die Tatsache, daß das in Artikel 2 Absatz 2 genannte ausdrückliche Verbot die umstrittenen Erzeugnisse erfaßt, schmälert nicht die Bedeutung der von dem innerstaatlichen Gericht vorgelegten Fragen. Die Frage, wie sich die Richtlinie 72/462 oder ihre analoge Anwendung auf das Verbot auswirkt, Abgaben zollgleicher Wirkung in Form von viehseuchenrechtlichen Kontrollgebühren bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus Drittländern zu erheben, stellt sich nämlich in gleicher Weise unabhängig davon, ob es sich um das spezifische Verbot handelt, das sich aus einer ausdrücklichen Vorschrift einer die gemeinsame Agrarmarktorganisation betreffenden Verordnung ergibt, oder um das allgemeinere, aber in ihren Wirkungen beschränktere Verbot, das von der Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs herrührt.

Der Vorlagebeschluß ist am 16. November 1977 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Klägerin und die Beklagte des Ausgangsverfahrens sowie die Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben.

Auf Bericht des Berichterstatters hat der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der EWG eingereichte schriftliche Erklärungen

Erklärungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens

Zur *ersten Frage* merkt die Klägerin des Ausgangsverfahrens an, der Anwendungsbereich der Richtlinie 72/462 sei in Artikel 1 genau umrissen worden. Soweit es um frisches Fleisch gehe, beziehe sich die Richtlinie nur auf das Fleisch von Rindern, Schweinen, Schafen und Ziegen sowie von Einhufern, die als Haustiere gehalten würden. Auch die Kontroll- und Untersuchungsmethoden seien spezifisch für diese Tierarten vorgeschrieben. Eine analoge Anwendung der Richtlinie auf Wild ver-

stoße gegen den eindeutigen Wortlaut und Sinn der Richtlinie. Im übrigen führe eine Ausdehnung der Richtlinie auf Wild dazu, daß an die Stelle einer Gemeinschaftsvorschrift inhaltlich eine andere Vorschrift gesetzt würde. Damit würden die Grenzen der Gerichtsbarkeit überschritten und ein Akt der Rechtsetzung vorgenommen, der in diesem Falle nur dem Rat zustehe.

Richtlinien bedürften der Umsetzung in innerstaatliches Recht. Entsprechend verpflichte Artikel 32 der Richtlinie 72/462 die Mitgliedstaaten, spätestens bis zum 1. Januar 1976 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um dieser Richtlinie und ihren Anhängen nachzukommen. Im Hinblick auf diese Vorschrift müsse der Anwendungsbereich einer Richtlinie klar umschrieben sein, da andernfalls die Mitgliedstaaten die Richtlinie unterschiedlich und in nicht abgestimmter Weise vollzögen. Wäre die Ansicht der Beklagten des Ausgangsverfahrens richtig, so hätten voraussichtlich alle Mitgliedstaaten gegen die Verpflichtung des Artikels 32 verstoßen, da sie aufgrund dieser Richtlinie keine Vorschriften für Wild erlassen hätten.

Das Verbot der Erhebung von zollgleichen Abgaben sei ein zentraler Grundsatz der Zollunion. Ausnahmebestimmungen von grundlegenden Vertragsvorschriften seien eng auszulegen. Selbst wenn dem Artikel 26 der Richtlinie 72/462 der Charakter einer Ermächtigung zur Erhebung mitgliedstaatlicher Einfuhrgebühren beigemessen werde, so könne dies nur in dem Rahmen erfolgen, der durch den Anwendungsbereich der Richtlinie selbst gesteckt werde. Ohne eine derartige Begrenzung bestünde die Gefahr, daß die Mitgliedstaaten bestehende gemeinschaftsrechtliche Gebührenermächtigungen derart extensiv anwendeten, daß sie mehr oder weniger alle zollgleichen Abgaben beibehalten dürften. Nach Ansicht der Klägerin des Ausgangsverfahrens kann daher kein Zweifel darüber bestehen, daß die Artikel 12, 23, 24 und 26 der Richtlinie 72/462 nicht entsprechend anwendbar sind.

In der ersten Frage steckt nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens noch die weitere, ob Artikel 26 der Richtlinie bei entsprechender Anwendung auf andere als in der Richtlinie genannte Erzeugnisse mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

Aufgrund des Urteils des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1973 *(Diamantarbeiders II,* verb. Rechtssachen 37-38/73, Slg. 1973, 1609) vertritt die Klägerin des Ausgangsverfahrens die Auffassung, daß gegen die grundlegenden Normen der Artikel 3 Buchstabe b, 110 ff. EWG-Vertrag und des Gemeinsamen Zolltarifs verstoßen werde, wenn Artikel 36 der Richtlinie 72/462 die Mitgliedstaaten ermächtigte, nach ihrem Ermessen Gebühren bei der Einfuhr von frischem Fleisch zu erheben und die Gebühren der Höhe nach festzulegen. Ein unterschiedliches Gebrauchmachen von dieser Ermächtigung bzw. die Einführung unterschiedlicher Gebührensätze führe zwangsläufig zu neuen Wettbewerbsverzerrungen. Aus diesem Grunde dürfe von dem Verbot zollgleicher Abgaben im Rahmen der Marktordnungen nur dann eine Ausnahme geschaffen werden, wenn diese die gebührenpflichtigen Tatbestände gemeinschaftseinheitlich umreiße und die zulässigen Gebühren der Höhe nach festsetze.

Der Import von Wild dürfe nach bestimmten staatlichen Vorschriften in der Bundesrepublik Deutschland nur aus solchen Betrieben erfolgen, die auch für den Wildexport ausrücklich zugelassen seien. Diese Betriebe würden kontrolliert, und die Importeure zahlten für die Entsendung und den Aufenthalt der Veterinäre in dem fraglichen Drittland erhebliche Kosten in Form von Gebühren. Die Erhebung weiterer Gebühren bei der Einfuhr von Wild müsse zu einer Doppelbelastung und damit zu

einer Diskriminierung gegenüber anderen Importeuren der Gemeinschaft führen.

Zur *zweiten Frage* führt die Klägerin des Ausgangsverfahrens zunächst aus, die am 1. Juli 1968 geltenden Gebühren seien beträchtlich erhöht worden. Aus den Urteilen des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1973 *Diamantarbeiders II,* verb. Rechtssachen 37-38/73, Slg. 1973, 1609) und vom 5. Februar 1973 *(Van Gend en Loos,* Rechtssache 26/62, Slg. 1963, 6) ergebe sich aber, daß es mit Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs allen Mitgliedstaten verboten sei, schon bestehende Abgaben einseitig zu erhöhen. Die Berücksichtigung von Kostensteigerungen verstoße gegen dieses Verbot.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, obwohl das vorlegende Gericht hierzu keine Frage gestellt habe, daß die Festsetzung von neuen Beträgen bei bestehenden Abgaben diese in neue, mit dem Gemeinsamen Zolltarif unvereinbare Abgaben umwandele. Sie regt an, der Gerichtshof möge in diesem Sinne entscheiden.

Erklärungen der Beklagten des Ausgangsverfahrens

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens weist zunächst auf die Bedeutung der Gesundheitskontrollen bei Wild hin und meint, obwohl eine Harmonisierungsregelung für Wildfleisch fehle, bestehe kein Zweifel daran, daß die Mitgliedstaaten weiterhin befugt seien, die Einfuhr von Wildfleisch aus Drittländern Gesundheitskontrollen zu unterwerfen.

Zu dem Problem der Gebühren führt die Beklagte anschließend aus, für die Beantwortung der Frage, ob die Gebührenregelungen der Richtlinie 72/462 analog auf die Einfuhr von Wildfleisch anzuwenden seien, könne es dahinstehen, ob das grundsätzliche Verbot, Gebühren für eingeführtes Wildfleisch zu erheben, sich aus dem Gemeinsamen Zolltarif oder aus Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 827/68 ergebe.

Entscheidend sei, ob der Gemeinschaftsgesetzgeber mit den Kostenvorschriften in der Richtlinie 72/462 nicht eine wesentliche Grundsatzentscheidung für die gebührenrechtliche Behandlung von Fleischeinfuhren aus Drittländern getroffen habe, deren analoge Anwendung auf die restlichen, noch nicht harmonisierten Fleischeinfuhren geboten sei.

In diesem Zusammenhang sei den Ausführungen der Kommission in der Rechtssache Nr. 21/75 *(Schroeder)* erhebliche Bedeutung beizumessen. Dort habe diese die Ansicht vertreten, daß „zur Erreichung des Zweckes der gemeinsamen Marktorganisation ... eine einheitliche Behandlung der Kostenfrage bei der Einfuhr aus Drittländern erforderlich ist" (Slg. 1975, 911) und konsequenterweise angekündigt, „daß in der Frage der Kostentragung für die gesundheitspolizeiliche Untersuchung von Fleischzubereitungen die gleiche Regelung getroffen wird, wie sie bereits für Vieh und Fleisch gilt". Diese im Hinblick auf Fleischzubereitungen gemachten Feststellungen müßten auch für die Kontrolle von Wildfleisch gelten, die ebenfalls noch nicht harmonisiert sei. Aus diesen Feststellungen ergibt sich für die Beklagte des Ausgangsverfahrens notwendigerweise die Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit einer analogen Anwendung der Richtlinie 72/462, weshalb die gegenteiligen Argumente zu verwerfen seien.

Bei der Untersuchung dieser Argumente befaßte sich die Beklagte des Ausgangsverfahrens zunächst mit zwei von der Klägerin des Ausgangsverfahrens vorab geäußerten Bedenken.

Die Ansicht, die Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 der Richtlinie 72/462 enthielten inhaltlich keine Ermächtigung der Mitgliedstaaten zur Erhebung von Untersuchungsgebühren, sei unzutreffend. Nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmungen gingen die Kosten für sämtliche Kontrollmaßnahmen zu Lasten der Einführer.

Auch gehe die Ansicht fehl, daß, wenn die genannten Bestimmungen, insbesondere Artikel 26, als Ermächtigungsnormen für die Erhebung von Gebühren durch die Mitgliedstaaten anzusehen wären, diese Bestimmungen gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht verstießen. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens berufe sich hierfür zu Unrecht auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1973 (verbundene Rechtssachen Nrn. 37-38/73, a.a.O.) sowie auf die Bestimmungen des Vertrages über die gemeinsame Handelspolitik. Selbst wenn die Artikel 110 ff. EWG-Vertrag bestimmten autonomen Maßnahmen der Mitgliedstaaten entgegenstünden, beschränkten sie jedoch nicht die Freiheit der Gemeinschaft bei der Wahl der als zweckmäßig angesehenen handelspolitischen Maßnahmen. Artikel 26 der Richtlinie 72/462 gehöre zum Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, und das gleiche gelte naturgemäß soweit die Kostenregelungen der Richtlinie 72/462 auf ähnliche Produkte angewandt würden.

Zum Abschluß dierser Vorbemerkungen trägt die Beklagte des Ausgangsverfahrens vor, es könne nicht unberücksichtigt bleiben, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen der Richtlinie 72/462 auf eine Harmonisierung der Gebühren selbst verzichtet habe. Es liege auf der Hand, daß die einzelstaatlichen Gebühren aufgrund unterschiedlicher Kostenstrukturen nicht identisch sein könnten. Wenn im Rahmen der harmonisierten Einfuhrkontrollen, die der Richtlinie 72/462 unterlägen, auf eine Harmonisierung der Gebühren verzichtet werden könne, dann verlangten weder das Gemeinschaftsinteresse noch die Prinzipien der gemeinsamen Handelspolitik eine absolute Vereinheitlichung der Einfuhrbelastungen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber räume vielmehr bei der Fleischeinfuhr aus Drittländern der vollen und präzisen Durchführung der Einfuhrkontrollen, die de facto weitgehend von der Aufbringung der entsprechenden finanziellen Mittel durch die Gebühren abhänge, einen Vorrang ein. Demnach könne auch außerhalb des Regelungsbereichs der Richtlinie 72/462 die Zulässigkeit einzelstaatlicher Gebühren für die Einfuhrkontrollen von Fleischimporten aus Drittländern nicht von einer vorherigen Harmonisierung der Gebührenregelungen auf Gemeinschaftsebene abhängen. Da auf diesem Sektor weder das Funktionieren der gemeinsamen Handelspolitik noch die Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs wesentlich durch die einzelstaatlichen Einfuhruntersuchungsgebühren beeinträchtigt würden, kommt die Beklagte des Ausgangsverfahrens zu dem Schluß, daß die Frage der Analogiefähigkeit der Artikel 12, 23 und 26 der Richtlinie 72/462 nicht mit der Begründung verneint werden könne, es bedürfe einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung der Einzelheiten der Gebühren selbst.

Zur *ersten Frage* vertritt die Beklagte des Ausgangsverfahrens die Auffassung, mit dem Erlaß der Richtlinie 72/462 habe der Rat eine wesentliche Grundsatzentscheidung für die Regelung der Fleischeinfuhren aus Drittländern getroffen. Die erste Frage sei also im Hinblick auf die Einfuhr von Fleisch von Rehen oder Hirschen zu bejahen, da hier im wesentlichen die gleichen Kontrollen durchzuführen seien wie bei den Haustieren.

Das aus den Artikeln 12, 23 und 26 der Richtlinie 72/462 hergeleitete Argument, daß diese Bestimmungen Ausnahmevorschriften zu dem Verbot der Erhebung zollgleicher Abgaben darstellten und nach allgemeiner Ansicht Ausnahmevorschriften eng auszulegen seien, stehe der analogen Anwendung dieser Bestimmungen nicht entgegen. Die Regel, nach der Ausnahmevorschriften eng auszulegen und einer analogen Anwendung nicht fähig seien, finde dann keine Anwendung, wenn diese Ausnahmen ihrerseits ersichtlich ein engeres systematisches Prinzip verkörperten. Vorliegend lasse sich kaum bezweifeln, daß der in

der Richtlinie 72/462 getroffenen Grundsatzregelung für die Fleischeinfuhr aus Drittländern das Prinzip zugrunde liege, daß sämtliche Einfuhruntersuchungsgebühren auf Fleischeinfuhren zulässigerweise von den Mitgliedstaaten erhoben werden dürften. Soweit der Anwendungsbereich klar sei, sei eine restriktive Auslegung nicht notwendig. Die Beklagte des Ausgangsverfahrens fügt hinzu, die Aussagen in der Rechtssprechung des Gerichtshofes, daß Ausnahmen eng auszulegen seien *(Marimex II,* Rechtssache 29/72, Slg. 1972, 1309; *Kommission/Großherzogtum Luxemburg und Königreich Belgien,* Rechtssachen 90 und 91/63, Slg. 1964, 1329), stünden stets im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft, also mit Fällen, die grundsätzlich anders lägen als die vorliegende Rechtssache.

Im Ergebnis stelle daher die Beklagte des Ausgangsverfahrens fest, daß weder die Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes noch die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane noch vorrangiges Gemeinschaftsinteresse beeinträchtigt wären, wenn aufgrund eines Analogieschlusses, der sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebe, die Gebührenregelungen der Richtlinie 72/462 auf die Bereiche ausgedehnt würden, für die unbestreitbar feststehe, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber sie im gleichen Sinne geregelt hätte, falls die Regelung schon erfolgt wäre.

Zur *zweiten Frage* macht die Beklagte des Ausgangsverfahrens lediglich hilfweise Ausführungen, da eine bejahende Antwort auf die erste Vorlagefrage die zweite gegenstandslos mache.

Nach einer einleitenden Beschreibung der bereits beim Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs bestehenden Regelung der Gesundheitskontrolle und der Gebührenerhebung gelangt die Beklagte des Ausgangsverfahrens zu dem Schluß, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Erhebung dieser Gebühren in der Bundesrepublik Deutschland weiter habe erfolgen dürfen.

Da die Gebühren von 1968 bis 1975 erhöht worden seien, stelle sich die Frage, ob diese Erhöhung nach dem Urteil vom 13. Dezember 1973 *(Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders,* verb. Rechtssachen 37-38/73, a.a.O.) zulässig sei. Der Gerichtshof hat nach Ansicht der Beklagten des Ausgangsverfahrens diese Frage in Relation zum Gemeinsamen Zolltarif in dem Sinne gesehen, daß es den Mitgliedstaaten untersagt sei, „die durch den Gemeinsamen Zolltarif abgesteckten Grenzen des Zollschutzes" zu ändern (Slg. 1973, 1623).

Diese Auslegung schließe nicht zwangsläufig schon jede nominale Gebührenerhöhung aus, die lediglich im Rahmen der allgemeinen Kostenerhöhungen erfolge. Bei Wertzöllen erhöhe sich der zu zahlende Zollbetrag naturgemäß mit jeder Verteuerung der eingeführten Ware. Daher dürften die in absoluten Zahlen ausgedrückten Gebühren angeglichen werden, um in der gleichen Relation zum Gemeinsamen Zolltarif zu bleiben, denn der Gerichtshof habe offensichtlich die 1968 gegebene Relation zwischen dem Gemeinsamen Zolltarif und den „bestehenden" zollgleichen Abgaben als „Grenze" anerkennen wollen. Eine entsprechende Angleichung ändere in keiner Weise das Maß des früheren Zollschutzes, so daß eine Erhöhung der zollgleichen Abgaben im Sinne des Urteils des Gerichtshofes vom 13. Dezember 1973 (verbundene Rechtssachen Nrn. 37-38/73) nur vorliege, wenn die Gebührenerhöhung über den nachweisbaren Anstieg der allgemeinen Kosten und speziell über den Kostenanstieg der Verwaltung hinausgehe, was vorliegend nicht der Fall sei.

Erklärungen der Kommission

Die Kommission gibt zunächst einen Überblick über die maßgeblichen Vorschriften des innerstaatlichen und des Gemeinschaftsrechts.

Das deutsche Recht des Veterinär- und Gesundheitswesens gehöre zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern. Für im Inland erlegte Rehe und Hirsche sei eine gesundheitspolizeiliche Untersuchung nicht vorgesehen. Nur Wildschweine seien auf Trichinen zu untersuchen, wofür die Gebührenerhebung landesrechtlich geregelt sei. Dagegen werde eingeführtes Wildbret einer gesundheitspolizeilichen Eingangsuntersuchung unterzogen, die durch das Gesetz vom 4. Juli 1973 (das teilweise zum 1. Januar 1975 in Kraft getreten sei) zur Änderung des Fleischbeschaugesetzes vom 29. Oktober 1940 eingeführt worden sei. Bei Wildschweinen umfasse die Einfuhruntersuchung auch eine Trichinenschau. Für die Einfuhruntersuchung werde eine Gebühr nach Maßgabe der Verordnung über die Kosten für die Untersuchung des in das Zollgebiet eingehenden Fleisches vom 20. Januar 1975, die am 24. Januar 1975 in Kraft getreten sei, erhoben, wobei für die Trichinenschau eine besondere Gebühr festgelegt sei.

Zum einschlägigen Gemeinschaftsrecht weist die Kommission darauf hin, daß das Fleisch von Hirschen und Rehen (Tarifstelle 02.04 B) und das Fleisch von Wildschweinen (Tarifstelle 02.01 A III b) der in Anhang II zum EWG-Vertrag enthaltenen Liste landwirtschaftlicher Erzeugnisse unterfielen. Infolgedessen würden sie auch von der Verordnung Nr. 827/68 über die gemeinsame Marktorganisation für bestimmte in Anhang II des Vertrages aufgeführte Erzeugnisse erfaßt, deren Artikel 2 Absatz 2 bei den genannten Erzeugnissen vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen der Verordnung oder einer vom Rat beschlossenen Ausnahme die Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle bei der Einfuhr aus Drittländern verbiete.

Während von den verschiedenen gemeinsamen Marktorganisationen alle Sorten Fleisch, sei es frisch oder zubereitet, erfaßt würden, bestehe die gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung auf dem Sektor der gesundheitspolizeilichen Untersuchung von Fleisch nur teilweise. Vor allem bei eingeführten Erzeugnissen aus Drittländern gebe es nur die Richtlinie 72/462, die nur Rinder und Schweine betreffe, sowie frisches Fleisch, das von Haustieren der Gattungen Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen sowie von Einhufern, die als Haustiere gehalten werden, stammt (Art. 1 Abs. 1), wodurch unter anderem Konserven und Wildbret ausgeschlossen würden. Obwohl die in den Artikeln 12, 23 und 26 der Richtlinie vorgesehenen Untersuchungen in ihrer Gesamtheit noch nicht anwendbar seien, da verschiedene auf Gemeinschaftsebene zu verabschiedende Anwendungsregelungen noch nicht erlassen worden seien, vertritt die Kommission die Ansicht, daß, soweit die Gebühren für Kontrollen als Abgabe mit gleicher Wirkung wie Zölle anzusehen seien, die Regelungen in Artikel 12 Absatz 8, Artikel 23 Absatz 4 sowie Artikel 26 der Richtlinie 72/462 jedenfalls eine nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 827/68 vorgesehene Ausnahme von dem Verbot der Erhebung zollgleicher Abgaben darstellen. Obwohl die Ausnahme in einer Richtlinie enthalten sei, erfülle sie die Bedingungen des in Artikel 43 Absatz 2 EWG- Vertrag festgelegten Verfahrens.

Damit erübrige sich eine Erörterung der Frage, ob die Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 25. Januar 1977 — *Bauhuis/Niederländischer Staat,* Rechtssache 46/6 — Slg. 1977, 5) auch für die Kontrollen im Warenaustausch mit Drittländern gelte, was zu dem Ergebnis führe, daß diese Gebühren unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr als Abgaben gleicher Wirkung zu qualifizieren seien. Erfasse also die Richtlinie 72/462 die in Frage stehenden Waren, so steht für die Kommission die Rechtmäßigkeit der Erhebung der Gebühren außer Zweifel.

Die Kommission geht dann zu der Prüfung der *ersten Frage* über und wirft das Problem auf, ob es zulässig sei, im

Wege der Analogie die Ermächtigung, Gebühren für Gesundheitskontrollen bei der Einfuhr aus Drittländern zu erheben, auf nicht in der Richtlinie genannte Fleischsorten auszudehnen.

Eine solche Analogie scheide nicht bereits deshalb aus, weil auch die Kostenregelungen zum Zeitpunkt der Einfuhr (Anfang 1975) noch nicht anwendbar gewesen seien und auch derzeit noch nicht in vollem Umfang angewandt werden könnten. Unabhängig davon stellten die genannten Vorschriften die Konkretisierung eines normativen Leitgedankens des Gemeinschaftsgesetzgebers dar, der darauf abziele, die Kosten der Gesundheitsmaßnahmen, die auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts einheitlich durchgeführt würden, den beteiligten Handelskreisen aufzuerlegen. Nicht zu bestreiten sei auch der wirtschaftspolitische — insbesondere wettbewerbspolitische — Sinn einer solchen Regelung. Tatsächlich stünde zu erwarten, daß in einer künftigen Regelung eine der bisherigen Konzeption entsprechende Lösung der Kostenfrage enthalten sein werde.

Wenn auch eine rein wirtschaftliche Betrachtungsweise eher für eine analoge Anwendung der oben genannten Vorschriften der Richtlinie 72/462, spreche, so meint die Kommision dennoch, aus rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Bedenken einen derartigen Analogieschluß nicht zulassen zu können.

Sie bemerkt zunächst, da die umstrittenen Bestimmungen zum Steuerrecht gehörten, seien an ihren Inhalt im Interesse des legitimen Schutzes der Betroffenen strenge Anforderungen zu stellen, weshalb sich bereits eine analoge Anwendung verbiete. Die Rechtssicherheit werde gefährdet, wenn der präzise festgelegte sachliche Geltungsbereich eines Abgabengesetzes über den Wortlaut hinaus ausgedehnt werde. Vorliegend sei der Kreis der von der Richtlinie 72/462 erfaßten Waren sowie die entsprechende Ermächtigung, Gebühren zu erheben, eindeutig festgelegt. Anschließend weist die Kommission auf den engen Zusammenhang zwischen den durch die Richtlinie angeordneten Kontrollen und der Kostenfolge hin. Eine auf die Kostenvorschrift bezogene Analogie müsse auch die Kontrollen mit einschließen. Eine entsprechende Anwendung der Kontrollen sei materiell nicht möglich. Ferner lasse sich dem bisherigen System des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der gesundheitlichen Vorsorge nichts dafür entnehmen, daß für einzelstaatliche, ohne gemeinschaftsrechtliche Ermächtigung durchgeführte Kontrollen bei Drittlandswaren eine Kostentragung des Einführers stattfinden solle.

Die Zusammengehörigkeit von Kontrollen und Kostentragung zeige, daß es nicht Aufgabe der Rechtsprechung sein könne, eine dem Gemeinschaftsgesetzgeber obliegende Harmonisierungsaufgabe im Wege richterlicher Lückenfüllung zu „usurpieren".

Der Gerichtshof habe in seiner Rechtsprechung die Bedeutung der Grundrechte auf Gemeinschaftsebene stets und mit Nachdruck hervorgehoben. Nach Auffassung der Kommission verbietet die Bindung des Gemeinschaftsrechts an die Grundrechte, die Anwendung der Gebührenpflicht für gesundheitspolizeiliche Kontrollen bei Drittlandseinfuhren auch auf andere als in der Richtlinie aufgeführte Waren zu erstrecken.

Die Kommission hält es daher für erforderlich, die erste Vorlagefrage zu verneinen.

Zur *zweiten Frage* vertritt die Kommission die Ansicht, da die Drittlandeinfuhren von Wildbret dem ausdrücklichen Verbot von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 827/68 unterfielen, erübrige sich eine Antwort auf diese Frage.

In der Sitzung vom 18. April 1978 haben die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Feldmann, Köln, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Beschel,

mündliche Ausführungen gemacht. Die Kommission hat einige die Durchführung der Richtlinie 72/462 betreffende Fragen beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 2. Mai 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Bundesverwaltungsgericht hat den Gerichtshof mit Beschluß vom 16. September 1977, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 16. November 1977, gemäß Artikel 177 des Vertrages um Vorabentscheidung über folgende Fragen ersucht:

„1. Sind Artikel 12 Absätze 1, 7 und 8, Artikel 23, 24 und 26 der Richtlinie Nr. 72/462/EWG des Rates vom 12. Dezember 1972 (ABl. Nr. L 302/28) entsprechend auf die Einfuhr von Wild mit der Folge anzuwenden, daß die Mitgliedstaaten zu gesundheitlichen Kontrollen berechtigt oder verpflichtet sind und für diese Kontrollen Gebühren erheben dürfen?

2. Durften nationalstaatliche Abgaben nach Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs durch die Verordnung Nr. 950/68/EWG des Rates vom 28. Juni 1968 (ABl. L 172/1) noch um den Betrag der allgemeinen Kostensteigerung erhöht werden?"

2 Diese Fragen sind im Rahmen eines Rechtsstreits gestellt worden, der zwischen der Verwaltung der Stadt Frankfurt am Main und einem Importeur von Wildbret (Hirschen, Rehen und Wildschweinen) aus dritten Ländern schwebt und in dem es darum geht, ob die Gebühren, welche die Verwaltung wegen einer im Januar 1975 durchgeführten viehseuchenrechtlichen Kontrolle dieses Fleisches verlangt hat, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Allgemeine Erwägungen

3 Aus den Gründen des Vorlagebeschlusses geht hervor, daß sich die gestellten Fragen auf die Einfuhr von Fleisch beziehen, für das eine gemeinsame Agrarmarktorganisation nicht besteht. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß Wildbret von der Verordnung Nr. 827/68 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für bestimmte in Anhang II des Vertrages aufgeführte Er-

zeugnisse (ABl. 151, S. 16) erfaßt wird. Dieser Marktorganisation unterliegen nämlich die im Anhang zu der genannten Verordnung aufgezählten Erzeugnisse, zu denen das gesamte Fleisch der Tarifnummer 02.04 „Anderes Fleisch und anderer genießbarer Schlachtabfall, frisch, gekühlt oder gefroren" gehört, die unter 02.04 B das Fleisch von Wild mit Ausnahme des Wildschweinfleisches umfaßt; letzteres fällt nach den Erläuterungen zum Gemeinsamen Zolltarif unter die Tarifstelle 02.01 A III b „Fleisch und genießbarer Schlachtabfall von den in den Tarifnummern 01.01 bis 01.04 genannten Tieren, frisch, gekühlt oder gefroren: ... anderes", diese Erzeugnisse unterliegen aber gleichfalls der mit der Verordnung Nr. 827/68 errichteten Marktorganisation. Artikel 2 Absatz 2 dieser Verordnung lautet wie folgt:

„Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung und vorbehaltlich einer vom Rat auf Vorschlag der Kommision nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages beschlossenen Ausnahme ... ist ... folgendes untersagt:

— die Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle,

— die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung, vorbehaltlich des Protokolls betreffend das Großherzogtum Luxemburg."

Wildbret fällt somit auch unter dieses Verbot und nicht nur unter das den Mitgliedstaaten infolge der Aufstellung des Gemeinsamen Zolltarifs auferlegte eingeschränktere Verbot, einseitig neue Abgaben gleicher Wirkung einzuführen oder die vor dem 1. Juli 1968 — dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gemeinsamen Zolltarifs — geltenden Abgaben zu erhöhen.

4 Diese Gesichtspunkte sind bei der Beantwortung der vorgelegten Fragen zu berücksichtigen.

Zur ersten Frage

5 Die Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern (ABl. L 302, S. 28) sieht die Einrichtung einer einheitlichen viehseuchenrechtlichen Kontrolle vor, deren Einzelheiten je nach den Umständen vom Rat, von der Kommission oder von den Mitgliedstaaten festzulegen sind. Artikel 12 Absätze 1 und 7 sowie die Artikel 23, 24 und 25 der Richtlinie verpflichten die Mitgliedstaaten, eine viehseuchenrechtliche Kontrolle bei der Einfuhr der Tiere (Art. 12) und des frischen Fleisches (Art. 23, 24 und 25) vorzuneh-

men; die Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 schreiben vor, daß die Durchführung der in diesen Artikeln vorgesehenen Maßnahmen „zu Lasten des Versenders, des Empfängers oder ihrer Bevollmächtigten [geht], ohne daß der Staat eine Entschädigung zahlt". Mit der Bestimmung, daß die Kosten für die in Rede stehenden viehseuchenrechtlichen und Genußtauglichkeitskontrollen den bezeichneten Wirtschaftsteilnehmern aufzuerlegen sind, verbieten die genannten Vorschriften — wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 28. Juni 1978 in der Rechtssache 70/77 *(Simmenthal)* festgestellt hat — nicht, daß die Auferlegung im Wege der Festsetzung von Gebühren erfolgt, sofern diese die tatsächlichen Kosten der Kontrollen nicht übersteigen. Diese Vorschriften stellen somit im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 827/68 eine Ausnahme von dem in dieser Bestimmung niedergelegten Verbot der Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung dar.

6 Im Hinblick darauf, daß die Richtlinie 72/462 nur die viehseuchenrechtlichen Kontrollen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch bestimmter Haustiere betrifft, das Fleisch von Wild hingegen nicht erwähnt, hat das vorlegende Gericht die Frage aufgeworfen, ob die genannte Ausnahme entsprechend anzuwenden ist.

7 Vor der Beantwortung der Frage, ob eine entsprechende Anwendung der angeführten Bestimmungen möglich ist, muß geprüft werden, ob diese Bestimmungen bereits zur Zeit der in Rede stehenden Einfuhr anwendbar waren und ob sich die mitgliedstaatlichen Verwaltungen auf sie berufen konnten, um die Erhebung von Gebühren zu rechtfertigen.

8 Die erwähnte Ausnahmeregelung ist nur unter der Voraussetzung anwendbar, daß die Kontrollen, deren Kosten die Ausnahmen zu decken ermöglichen sollen, von den betroffenen Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie gestaltet und vorgenommen worden sind. Denn jede der genannten Bestimmungen gibt klar zu erkennen, daß es die bei der Durchführung der Artikel 12, 23, 24 und 25 der Richtlinie entstandenen Kosten sind, die zurückzufordern sind.

9 Eine große Anzahl von Bestimmungen der Richtlinie kann nicht durchgeführt werden, ohne daß die Gemeinschaftsbehörden vorher die erforderlichen Maßnahmen — vor allem im Rahmen des in den Artikeln 29 und 30 der Richtlinie genannten Verfahrens des Ständigen Veterinärausschusses — erlassen haben. Insbesondere setzt die Anwendung der in den Artikeln 12, 23, 24 und 25 der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen — zumindest soweit die Richtlinie den Handel und die Beförderung außerhalb der bloßen Durch-

fuhr durch die Gemeinschaft von einem Drittland nach einem anderen Drittland betrifft — voraus, daß die zuständigen Gemeinschaftsstellen mehrere Durchführungsmaßnahmen treffen. Wie der Gerichtshof in seinem bereits angeführten Urteil vom 28. Juni 1978 *(Simmenthal)* festgestellt hat, sind die meisten Maßnahmen noch nicht erlassen worden, so daß eine Anwendung der Artikel 12, 23, 24 und 25 der Richtlinie nicht möglich ist. Somit kann die Richtlinie 72/462, da die in ihr selbst aufgestellten Bedingungen nicht erfüllt sind, die — abweichend vom Verbot der Abgaben gleicher Wirkung — die Grundlage für die Erhebung der Gebühren für die viehseuchenrechtliche Kontrolle bilden sollen, beim gegenwärtigen Stand ihrer Durchführung die Erhebung der genannten Gebühren nicht rechtfertigen. Es läßt sich auch nicht die Auffassung vertreten, daß die Mitgliedstaaten mit der Anwendung der nationalen Gesundheitsvorschriften, die im Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie in Kraft waren, die Richtlinie gewissermaßen im Vorgriff durchgeführt hätten, weil die von ihnen zur Durchführung dieser Vorschriften vorgenommenen Kontrollen im Hinblick auf die Volksgesundheit praktisch ähnliche Garantien böten wie die, die die Richtlinie geben solle. Denn das Ziel der Richtlinie besteht nicht darin, die Regelungen zum Schutze der Volksgesundheit in den Mitgliedstaaten zu verstärken, sondern darin, die Einheitlichkeit der Kontrollverfahren sicherzustellen, um Wettbewerbsverzerrungen und Verkehrsverlagerungen im Gemeinsamen Markt zu verhüten. Es ist jedoch für alle Fälle klarzustellen, daß, wie der Gerichtshof in seinem bereits erwähnten Urteil vom 28. Juni 1978 *(Simmenthal)* ausgeführt hat, hinsichtlich der Einfuhren von frischem Fleisch aus Drittländern von dem Verbot der Gebührenerhebung für viehseuchenrechtliche Kontrollen nach Maßgabe des Artikels 9 der Richtlinie 64/433 vom 26. Juni 1964 über den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl. S. 2012) eine Ausnahme gilt; in dieser Bestimmung heißt es, daß, wenn „die Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr von frischem Fleisch aus dritten Ländern am Tag des Inkrafttretens dieser Richtlinie nicht anwendbar [ist], ... bis zu ihrer Anwendung die einzelstaatlichen Bestimmungen für die Einfuhrerzeugnisse aus diesen Ländern nicht günstiger sein [dürfen] als die Bestimmungen zur Regelung des innergemeinschaftlichen Handels".

10 Da Artikel 12 Absätze 1, 7 und 8 sowie die Artikel 23, 24 und 26 der Richtlinie 72/462 auf den Gebieten, auf die sie sich ausdrücklich beziehen, bei Erlaß des vorliegenden Urteils noch keine Wirksamkeit entfalten, kann sich die Frage einer entsprechenden Anwendung dieser Bestimmungen nicht stellen.

11 Aber auch wenn davon auszugehen wäre, daß die Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 der Richtlinie 72/462 Anfang 1975 — dem Zeitpunkt der

in Rede stehenden Einfuhr — anwendbar waren, wäre eine entsprechende Anwendung dieser Bestimmungen ausgeschlossen. Denn die Erhebung von Gebühren in den in der Richtlinie genannten Fällen ist unmittelbar an die Errichtung eines einheitlichen gemeinschaftsrechtlichen Kontrollsystems gebunden, das den sich aus der Aufstellung eines Gemeinsamen Zolltarifs ergebenden Anforderungen entspricht. Einseitig von den Mitgliedstaaten festgesetzte Gebühren stehen jedoch dieser Zielsetzung entgegen, weshalb die Bestimmungen, die zur Erhebung derartiger Gebühren ermächtigen, nicht über ihren eigentlichen Anwendungsbereich hinaus ausgedehnt werden dürfen.

12 Die Richtlinie 72/462 stellt daher keinen Anwendungsfall eines allgemeinen Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts dar, wonach jede Kontrolle an den Außengrenzen der Gemeinschaft zur Erhebung von durch die Mitgliedstaaten festgesetzten Gebühren berechtigen würde, sondern nur eine Anwendung der durch Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 827/68 ermöglichten Ausnahme von dem in dieser Bestimmung aufgestellten Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung im Handel mit den betroffenen Erzeugnissen.

Zur zweiten Frage

13 Aus den vorstehenden allgemeinen Erwägungen ergibt sich, daß die zweite Frage gegenstandslos geworden ist.

Kosten

14 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 16. September 1977 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 12 Absätze 1, 7 und 8 sowie die Artikel 23, 24 und 26 der Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 können nicht im Wege der Analogie angewandt werden.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Juli 1978.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 2. MAI 1978 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese beiden Rechtssachen, die das Bundesverwaltungsgericht dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, betreffen das gleiche Gebiet des Gemeinschaftsrechts, um das es auch in der Rechtssache 70/77 *(Simmenthal S.p.A./ Amministrazione delle Finanze dello Stato)* ging, in der ich meine Schlußanträge am 21. Februar 1978 vortrug, Sie die Entscheidung jedoch ausgesetzt haben, um wie ich es sehe, die drei Rechtssachen zusammen beraten zu können. Es handelt sich um die Rechtmäßigkeit

1 — Aus dem Englischen übersetzt.