SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 22. FEBRUAR 1983

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem Ausgangsverfahren, das dem heute zu behandelnden Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegt, ist über die Rechtmäßigkeit von Gebühren für Gesundheitskontrollen zu entscheiden, die bei der Einfuhr von Geflügel nach Italien gemäß Artikel 32 des Testo Unico Nr. 1265 vom 27. Juli 1934 (GURI Nr. 168 vom 9. 8. 1934) angefallen sind.

Die Herren Armando und Ottavio Leonelli, die zwischen 1968 und 1975 bei der Einfuhr von Geflügel und frischem Geflügelfleisch aus Ungarn solche Gebühren zu entrichten hatten, erhoben 1976 beim Tribunale Triest gegen die italienische Finanzverwaltung Klage auf Rückerstattung mit der Begründung, diese Gebühren stellten Abgaben mit zollgleicher Wirkung dar, deren Erhebung mit Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 123/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Geflügelfleisch (ABl. vom 19. 6. 1967, S. 2301) unvereinbar sei.

Nach dieser Bestimmung, die im wesentlichen mit Artikel 11 Absatz 2 der nunmehr geltenden neuen Geflügelfleischmarktordnung (Verordnung Nr. 2777/75 des Rates vom 29. 10. 1975 — ABl. L 282 vom 1. 11. 1975, S. 77) übereinstimmt, ist „vorbehaltlich anders lautender Bestimmungen dieser Verordnung oder vorbehaltlich einer vom Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages beschlossenen Ausnahme . . ., folgendes untersagt:

— die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung,

— die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung . . .

. . . ".

Das Tribunale Triest gab der Klage statt und verurteilte die Finanzverwaltung zur Rückerstattung von 23 938 555 LIT. Nachdem auch die Berufungsinstanz das erstinstanzliche Urteil bestätigt hatte, erhob die Finanzverwaltung Kassationsbeschwerde bei der Corte suprema di cassazione, die zu diesem Vorlageverfahren führte.

In dem Vorlagebeschluß vom 15. Mai 1981 führt der Erste Zivilsenat aus, daß unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Wigei [1] die Klage als unbegründet abgewiesen werden müßte, soweit sie die nach Inkrafttreten der Richtlinie Nr. 71/118 des Rates vom 15. Februar 1971 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Geflügelfleisch (ABl. L 55 vom 8. 3. 1971, S. 23) erhobenen Gebühren betreffe. In diesem Urteil habe der Gerichtshof entschieden, daß mit Artikel 15 der genannten Richtlinie eine zulässige Ausnahme von dem Verbot des Artikels 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 123/67 eingeführt worden sei, so daß dieses nicht mehr herangezogen werden könne, um den Mitgliedstaaten die Befugnis abzusprechen, an den Außengrenzen der Gemeinschaft Gebühren für die Durchführung von Gesundheitskontrollen bei der Einfuhr von frischem Geflügelfleisch aus dritten Ländern zu erheben, sofern diese Kontrollen nicht zu dem von ihnen verfolgten Ziel

1 — Urteil vom 22. Januar 1980 in der Rechtssache 30/79, Land Berlin/Firma Wigei, Wild-Geflügel-Eier-Import GmbH & Co. KG, Slg. 1980, 151.

offensichtlich außer Verhältnis stünden oder die Gebühren die Kosten für die Kontrollen offensichtlich überstiegen.

Wegen des Zusammenhangs von Artikel 15 dieser Richtlinie, wonach

„bis zum Inkrafttreten einer Gemeinschaftsregelung für die Einfuhren von frischem Geflügelfleisch aus dritten Ländern ... die Mitgliedstaaten bei diesen Einfuhren Vorschriften an[wenden], die denen dieser Richtlinie mindestens gleichwertig sind,"

und Artikel 16, der für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht bestimmte Fristen vorsehe, erhebe sich die Frage, ob die Befugnis zur Abweichung vom Verbot der Erhebung von Gebühren für Gesundheitskontrollen über die erwähnten Bedingungen hinaus nicht weiter davon abhängig sei, daß ein Mitgliedstaat die Richtlinie umgesetzt habe, was in Italien zum fraglichen Zeitraum nicht der Fall gewesen sei.

Diese Frage ist nach Auffassung des Gerichts um so berechtigter, als der Gerichtshof in der Rechtssache Simmenthal [1] entschieden habe, daß der Rat im Handel mit Drittländern Ausnahmen vorsehen könne von dem Verbot, Gebühren für Gesundheitskontrollen zu erheben, unter der Voraussetzung, daß die Gebühren in *allen* Mitgliedstaaten einheitliche Auswirkungen auf den Handel mit Drittstaaten hätten, die tatsächlichen Kosten für die Kontrollen nicht überstiegen und die Ausnahmen erst anwendbar seien, *nachdem* die Mitgliedstaaten die in den Richtlinien, durch die diese Ausnahmen eingeführt würden, vorgesehenen Maßnahmen getroffen hätten.

Aus diesen Gründen hat die Erste Zivilkammer der Corte suprema di cassazione das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende Auslegungsfrage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Unterliegen die durch Artikel 15 der Richtlinie 71/118/EWG des Rates zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Geflügelfleisch eingeführte Ausnahme von dem (durch die Verordnung Nr. 123/67/EWG vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Geflügel aufgestellten) Verbot der Erhebung von Zöllen, die nicht im Gemeinsamen Zolltarif enthalten sind, sowie von innerstaatlichen Abgaben gleicher Wirkung und dementsprechend die Befugnis der einzelnen Mitgliedstaaten, derartige Abgaben weiterhin zu erheben, der zusätzlichen Voraussetzung, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen haben, um der genannten Richtlinie nachzukommen?"

Hierzu nehme ich wie folgt Stellung:

1. Das vorliegende Gericht hat über die Rechtmäßigkeit der anläßlich der Einfuhr von lebendem Geflügel und — wie in der mündlichen Verhandlung klargestellt wurde — der Einfuhr von frischem Geflügelfleisch aus einem Drittland erhobenen Gebühren für Gesundheitskontrollen zu entscheiden. Es geht dabei, wie auch die Vorinstanzen, unter Berücksichtigung der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes (Politi [2], Marimex I [3], Variola [4], Schroeder [5], Bauhuis [6],

1 — Urteil vom 28. Juni 1978 in der Rechtssache 70/77, Simmenthal S.p.A./Finanzverwaltung, Slg. 1978, 1453.

2 — Urteil vom 14. Dezember 1971 in der Rechtssache 43/71, Politi s.a.s./Finanzministerium der Italienischen Republik, Slg. 1971, 1039.

3 — Urteil vom 7. März 1972 in der Rechtssache 84/71, S.p.A. Marimex/Finanzminister der Italienischen Republik, Slg. 1972, 89.

4 — Urteil vom 10. Oktober 1973 in der Rechtssache 34/73, F.lli Variola S.p.A./Amministrazione italiana delle Finanze, Slg. 1973, 981.

5 — Urteil vom 9. Juli 1975 in der Rechtssache 21/75, Firma I. Schroeder KG/Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Slg. 1975, 905.

6 — Urteil vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 46/76, W. J. G. Bauhuis/Niederländischen Staat, Slg. 1977, 5.

Simmenthal [1], Wigei [2]) zu Recht davon aus, daß die anläßlich der Einfuhr aus Drittländern von den Mitgliedstaaten *einseitig* erhobenen Gebühren für Gesundheitskontrollen, ebenso wie die entsprechenden im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr erhobenen Gebühren, grundsätzlich als *zollgleiche Abgaben* zu werten sind. Der Gerichtshof hat insofern wiederholt und ausdrücklich betont, daß den in den Agrarmarktorganisationen enthaltenen, den Artikeln 11 Absatz 2 und 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 123/67 entsprechenden Verboten der gleiche Begriff zugrunde liege wie den Artikeln 9 ff. des EWG-Vertrags und daß insofern kein Anlaß bestehe, zwischen innergemeinschaftlichem Handel und Drittlandshandel zu unterscheiden.

Abgesehen von den Fällen, die, wie Gebühren als Teil einer inländischen Gebührenregelung, ohnehin nicht unter den Begriff der zollgleichen Abgabe fallen, sind deshalb Gebühren für Gesundheitsuntersuchungen unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung im Drittlandshandel nur zulässig, wenn diese Untersuchungen entweder gemeinschaftsrechtlich harmonisiert sind oder wenn die betreffenden Agrarmarktordnungen selbst, wie dies in dem fraglichen Artikel 11 Absatz 2 in bezug auf den Drittlandshandel der Fall ist, die Möglichkeit einer Ausnahme von dem Verbot vorsehen. Da die Abschaffung der Abgaben zollgleicher Wirkung, soweit sie den Handel mit Drittländern betrifft, andere Ziele verfolgt und andere Rechtsgrundlagen hat als diejenigen, auf denen das Verbot solcher Abgaben im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr beruht, hat der Gerichtshof in der Rechtssache Simmenthal [1] eine derartige, in den Agrarmarktordnungen vorgesehene Abweichungsmöglichkeit ausdrücklich für zulässig erachtet.

In der Rechtssache Wigei [2] wurde folglich entschieden, daß der auch in dem jetzigen Vorabentscheidungsverfahren auszulegende Artikel 15 der Richtlinie Nr. 71/118 eine Ausnahme von dem an die Mitgliedstaaten gerichteten Verbot der Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle im Sinne des Artikels 11 Absatz 2 der Verordnungen Nr. 123/67 und Nr. 2777/75 darstelle.

Ausgehend von dieser Rechtsprechung bleibt daher im Hinblick auf den Anwendungsbereich von Artikel 15 der fraglichen Ratsrichtlinie zunächst zu prüfen, ob sich ein Mitgliedstaat vor Ablauf der in der fraglichen Richtlinie selbst zu ihrer Umsetzung gesetzten Fristen und vor Erlaß der entsprechenden Durchführungsmaßnahmen auf diese Ausnahmebestimmung berufen kann. Im Falle der Bejahung ist dann im Hinblick auf den sachlichen Geltungsbereich von Artikel 15 der Frage nachzugehen, ob diese Bestimmung sich nicht nur, wie ihr Wortlaut andeutet, auf die Einfuhr von frischem Geflügelfleisch, sondern auch auf den Import von lebendem Geflügel aus Drittländern erstreckt.

2. Was die Frage der Anwendbarkeit von Artikel 15 der Richtlinie Nr. 71/118 anbelangt, vertritt Herr Armando Leonelli, der sich zu dem Vorlageverfahren geäußert hat, unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Frage der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien die Auffassung, daß diese Ausnahme erst wirksam werde, nachdem die Mitgliedstaaten zu einer einheitlichen Anwendung der durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Bestimmungen gelangt seien. Die Harmonisierungsrichtlinie Nr. 71/118, die durch die Richtlinie des Rates Nr. 75/431/EWG vom 10. Juli 1975

1 — Urteil vom 28. Juni 1978 in der Rechtssache 70/77 Simmenthal S.p.A./Finanzverwaltung, Slg. 1978, 1453.

2 — Urteil vom 22. Januar 1980 in der Rechtssache 30/79, Land Berlin/Firma Wigei, Wild-Geflügel-Eier-Import GmbH & Co. KG, Slg. 1980, 151.

(ABl. L 192 vom 24. 7. 1975, S. 6) unter anderem im Hinblick auf Durchführungsfristen eine tiefgreifende Änderung erfahren habe, sei insofern weder klar noch unbedingt, sondern überlasse den Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum. Der Rat habe den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, von den festgesetzten Fristen abzuweichen, um die vorgeschriebenen Anpassungen vornehmen zu können. In Italien seien die beiden Richtlinien demnach frühestens am 1. Januar 1977 wirksam geworden, nachdem die innerstaatliche Rechtsordnung den Vorschriften dieser Richtlinien angepaßt worden sei.

Demgegenüber kommen die italienische Regierung und die Kommission unter Berücksichtigung von Wortlaut, Sinn und Zweck der fraglichen Vorschrift sowie der zu dieser Problematik ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs im wesentlichen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß die Mitgliedstaaten bereits seit Inkrafttreten der Richtlinie befugt gewesen seien, Gebühren für Gesundheitskontrollen im Drittlandshandel zu erheben.

a) Auch meiner Meinung nach ergibt sich bereits aus dem *Wortlaut* des Artikels 15 und dessen *Stellung* im Rahmen der Richtlinie Nr. 71/118, daß die Geltung dieser Vorschrift, die eine Ausnahme von dem Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung darstellt, nicht davon abhängt, daß die Mitgliedstaaten die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen haben. Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, daß sich die fragliche Vorschrift in einer Richtlinie findet, die ganz eindeutig und unmißverständlich den Zweck verfolgt, im Interesse des *innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs* die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden unterschiedlichen Gesundheitsvorschriften für Geflügelfleisch zu harmonisieren. Nur insofern räumt Artikel 16 den Mitgliedstaaten Übergangsfristen zur Durchführung der Richtlinie ein, die unterschiedlich ausgestaltet sind, je nachdem, ob es sich um Bestimmungen für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr oder um solche für den Handelsverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates handelt. Demgegenüber trägt Artikel 15, wie sein Wortlaut zeigt, dem Umstand Rechnung, daß zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie eine entsprechende „Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr von frischem Geflügelfleisch aus *dritten Ländern*" nicht bestand. Im Hinlick auf diesen noch nicht harmonisierten Bereich ist deshalb bestimmt, daß die Mitgliedstaaten zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die Gesundheitskontrollen für den Drittlandshandel auf eingeführte Waren nur solche Vorschriften anwenden dürfen, „die denen dieser Richtlinie mindestens gleichwertig sind". Diese Bestimmung gilt, wie der Gerichtshof in den bereits zitierten Rechtssachen Simmenthal [1] und Wigei [2] ausdrücklich klargestellt hat, nicht nur für die Gesundheitskontrollen selbst, sondern auch für die aus diesem Anlaß erhobenen Gebühren.

Wie demnach bereits der Wortlaut dieser Bestimmung zeigt, geht der Gemeinschaftsgesetzgeber grundsätzlich davon aus, daß die Mitgliedstaaten in Abweichung von dem in Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 123/67 enthaltenen Verbot nach wie vor befugt sind, Gesundheitskontrollen *im Drittlandshandel* durchzuführen und dafür Gebühren zu erheben. Folglich hat der Gerichtshof

1 — Urteil vom 28. Juni 1978 in der Rechtssache 70/77, Simmenthal S.p.A./Finanzverwaltung, Slg. 1978, 1453.

2 — Urteil vom 22. Januar 1980 in der Rechtssache 30/79, Land Berlin/Firma Wigei, Wild-Geflügel-Eier-Import GmbH & Co. KG, Slg. 1980, 151.

auch in der Rechtssache Wigei [1] ausdrücklich festgestellt, daß

„das in Artikel 11 Absatz 2 der Verordnungen Nr. 123/67 und Nr. 2777/75 enthaltene Verbot der Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle nicht herangezogen werden [kann], um die Mitgliedstaaten daran zu hindern, an den Außengrenzen der Gemeinschaft Gebühren für die Durchführung von Gesundheitskontrollen bei der Einfuhr von frischem Geflügelfleisch aus dritten Ländern zu erheben" (Randnummer 10).

Im Hinblick auf die Höhe der Gebühren hat der Gerichtshof weiter entschieden, aus der Formulierung von Artikel 15 folge,

„daß diese Vorschrift schärfere Kontrollen an den Außengrenzen zuläßt, als sie nach der Richtlinie für den innergemeinschaftlichen Handel vorgesehen sind" (Randnummer 14).

Ausdrücklich wurde hierbei hervorgehoben, das Gemeinschaftsrecht verpflichte die Mitgliedstaaten nicht dazu, Drittstaaten das gleiche Vertrauen entgegenzubringen, das auf der Grundlage der fraglichen Richtlinie das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander kennzeichnen solle.

Im Interesse der Gewährleistung eines möglichst einheitlichen Außenschutzes hat der Gerichtshof dem Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten lediglich insofern eine *Obergrenze* gesetzt, als er festgestellt hat,

„daß es vom Anwendungsbereich der in Artikel 11 Absatz 2 der Verordnungen Nr. 123/67 und Nr. 2777/75 zugelassenen Ausnahmevorschrift nicht gedeckt wäre, wenn die Gesundheitskontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft zu dem von ihnen verfolgten Ziel offensichtlich außer Verhältnis stünden oder die Gebühren die Kosten für die Kontrollen offensichtlich überstiegen" (Randnummer 12).

Eine *Untergrenze* für die von den Mitgliedstaaten bei Einfuhren aus Drittländern durchzuführenden Gesundheitskontrollen und die dabei anfallenden Gebühren wird schließlich durch den fraglichen Artikel 15 errichtet. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache Wigei [1] im Hinblick auf diesen Artikel und in der Rechtssache Simmenthal [2] im Hinblick auf einen entsprechenden Artikel der Ratsrichtlinie Nr. 64/433 vom 26. Juni 1964 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl. vom 29. 7. 1964, S. 2012) festgestellt hat, verfolgen diese Vorschriften den spezifischen Zweck,

„*vorläufig* — bis zur Anwendung eines Gemeinschaftssystems für Gesundheitskontrollen für die Einfuhr von frischem Fleisch aus dritten Ländern — eine Regel für die *in Kraft gebliebenen einzelstaatlichen Bestimmungen* über Gesundheitskontrollen aufzustellen, um zu verhindern, daß diese einzelstaatlichen Bestimmungen für Waren aus dritten Ländern weniger streng oder mit weniger Kosten verbunden sind als das in der betreffenden Richtlinie für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vorgesehene Kontrollsystem".

Derartige Regelungen dienen also, wie der Gerichtshof verdeutlicht hat, der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, indem sie sicherstellen sollen, daß diejenigen Wirtschaftsteilnehmer, die aus der Gemeinschaft stammendes frisches Fleisch auf den Markt bringen, nicht gegenüber ihren Konkurrenten benachteiligt werden, die Fleisch aus Drittländern einführen.

1 — Urteil vom 22. Januar 1980 in der Rechtssache 30/79, Land Berlin/Firma Wigei, Wild-Geflügel-Eier-Import GmbH & Co. KG, Slg. 1980, 151.

2 — Urteil vom 28. Juni 1978 in der Rechtssache 70/77, Simmenthal S.p.A./Finanzverwaltung, Slg. 1978, 1453.

Die fragliche Vorschrift dient somit der Sicherung des *Prinzips der Gemeinschaftspräferenz,* indem verhindert werden soll, daß die Mitgliedstaaten beim Import von Erzeugnissen aus Drittländern, für die die Gesundheitsanforderungen für den *innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vereinheitlicht sind,* Vorschriften anwenden, die *unter* dem von den Harmonisierungsrichtlinien angestrebten Standard liegen, da bei solchen Waren anläßlich des innergemeinschaftlichen Grenzübertritts grundsätzlich keine weiteren Kontrollen mehr durchgeführt werden dürfen. Im Unterschied zum gemeinschaftlichen Binnenhandel, in dem es darum geht, die Waren aus anderen Mitgliedstaaten nicht zu benachteiligen, soll diese Vorschrift eine *Bevorzugung von Drittlandswaren* ausschließen.

Aus diesem mit Artikel 15 verfolgten Zweck ergibt sich aber, daß lediglich die Einhaltung der in dieser Vorschrift genannten Untergrenze, die in dem Ausgangsrechtsstreit keine Rolle spielt, von der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten abhängig ist. Die Befugnis der Mitgliedstaaten als solche, anläßlich der Einfuhren von frischem Geflügelfleisch aus Drittstaaten Gebühren für Gesundheitskontrollen zu erheben, setzt dagegen eine solche Umsetzung nicht voraus. Eine solche Kompetenz besteht seit dem Inkrafttreten der Ausnahmevorschrift des Artikel 15, das heißt seit Bekanntgabe der Richtlinie Nr. 71/118 an den jeweiligen Mitgliedstaat.

b) Ein anderes Ergebnis läßt sich schließlich auch nicht, entgegen der Auffassung von Herrn Leonelli, aus dem Urteil Simmenthal [1] ableiten. Diese Rechtssache, in der es um Gebühren für die Gesundheitskontrollen ging, die bei der Einfuhr von Rindfleisch aus Uruguay angefallen sind, war dadurch gekennzeichnet, daß es neben dem in der Marktorganisation für Rindfleisch enthaltenen Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung einerseits zwei Ratsrichtlinien gab, die viehseuchenrechtliche Kontrollen im *innergemeinschaftlichen Handelsverkehr* für Rindfleisch anordneten, und andererseits eine weitere Ratsrichtlinie, die im Unterschied zum vorliegenden Fall eine Viehseuchenrechtliche Kontrolle der Einfuhren von Rindfleisch aus *Drittländern* vorsah. Auf die Frage des vorlegenden Gerichts, ob die Vorschriften dieser letzteren Richtlinie dahin auszulegen seien, daß sie die Mitgliedstaaten ermächtigten, auf die aus Drittländern importierten Waren gesundheitspolizeiliche Gebühren, gegebenenfalls von welchem Zeitpunkt an, einzuführen, hat der Gerichtshof entschieden, daß die *aufgrund einer Gemeinschaftsregelung durchgeführte Erhebung* von Gebühren für viehseuchenrechtliche Kontrollen bei der Einfuhr aus dritten Ländern zulässig ist und lediglich gewährleistet sein muß, daß die betreffenden finanziellen Belastungen in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitliche Auswirkungen auf den betroffenen Drittlandshandel haben. Da die fragliche Richtlinie die Einrichtung einer einheitlichen viehseuchenrechtlichen Kontrolle vorsah, deren Einzelheiten allerdings je nach den Umständen vom Rat, von der Kommission oder von den Mitgliedstaaten festzulegen waren, hat der Gerichtshof folgerichtig festgestellt, daß diese Ausnahmeregelung erst anwendbar ist, nachdem die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt worden sind, die in der Richtlinie vorgesehenen Kontrollen gemäß den Richtlinienvorschriften einzurichten.

Der vorliegende Fall unterscheidet sich von dieser Rechtslage aber gerade dadurch, daß die Gesundheitsuntersuchungen und die damit zusammenhängenden

1 — Urteil vom 28. Juni 1978 in der Rechtssache 70/77, Simmenthal S.p.A./Finanzverwaltung, Slg. 1978, 1453.

Gebühren im Handelsverkehr mit Drittländern nicht harmonisiert sind und eine solche Gemeinschaftsregelung nur für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr besteht. Würde man hier die in Artikel 15 der Richtlinie Nr. 71/118 enthaltene Befugnis der Mitgliedstaaten, Gebühren im Drittlandshandel zu erheben, von der Durchführung der Richtlinie, die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr betrifft, abhängig machen, würde dies, wie die italienische Regierung und die Kommission zu Recht hervorheben, im Gegensatz zum Prinzip der Gemeinschaftspräferenz letztlich dazu führen, daß Erzeugnisse aus dritten Ländern, die über einen Mitgliedstaat in den Gemeinsamen Markt gelangen, der die Richtlinie noch nicht durchgeführt hat, gegenüber solchen Waren bevorzugt würden, die aus Mitgliedstaaten stammen, in denen die Richtlinie bereits durchgeführt worden ist.

3. Nachdem somit feststeht, daß die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die *Einfuhr von frischem Geflügelfleisch* aus dritten Ländern aufgrund von Artikel 15 der Richtlinie Nr. 71/118 befugt sind, Gebühren für Gesundheitskontrollen zu erheben, bleibt abschließend noch zu prüfen, ob diese Ausnahmeregelung von dem in Artikel 11 Absatz 2 der Geflügelfleischmarktordnung enthaltenen Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung auch, wie die italienische Regierung meint, auf die *Einfuhr von lebendem Geflügel aus dritten Ländern* anwendbar ist. Die italienische Regierung vertritt hierzu die Meinung, der fragliche Artikel 15 sei, werde er im Zusammenhang mit der Geflügelfleischmarktordnung und Artikel 11 der Richtlinie Nr. 71/118 sowie derem letzten Erwägungsgrund gelesen, entgegen seinem Wortlaut extensiv zu interpretieren. In jenen Bestimmungen werde nämlich, insbesondere im Hinblick auf viehseuchenrechtliche Untersuchungen keine Unterscheidung zwischen lebendem Geflügel und frischem Geflügelfleisch getroffen.

Bei der Würdigung dieses Vorbringens ist aber zunächst darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 1 der Verordnung Nr. 123/67 sowohl lebendes Hausgeflügel als auch frisches Geflügelfleisch der mit dieser Verordnung errichteten gemeinsamen Marktorganisation für Geflügelfleisch unterfallen. Daher fällt die Einfuhr beider Erzeugnisse aus dritten Ländern in den Anwendungsbereich des Artikels 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 123/67, wonach die Erhebung zollgleicher Abgaben, vorbehaltlich anders lautender Bestimmungen dieser Verordnung oder vorbehaltlich einer vom Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages beschlossenen Ausnahme, untersagt ist. Eine solche Ausnahme enthält, wie gezeigt, Artikel 15 „für die Einfuhren von frischem Geflügelfleisch aus dritten Ländern". Diese Vorschrift ist darüber hinaus Bestandteil einer Richtlinie, die ausdrücklich das Ziel verfolgt, die Unterschiede zwischen den Gesundheitsvorschriften der Mitgliedstaaten für frisches *Geflügelfleisch* zu beseitigen.

Wie sowohl die Geflügelfleischmarktordnungen Nr. 123/67 und Nr. 2777/75 als auch die Harmonisierungsrichtlinien Nr. 71/118 und Nr. 75/431 zeigen, hat der Rat aber immer eine klare Unterscheidung zwischen lebendem Geflügel und Geflügelfleisch getroffen. Schon aus diesem Grund läßt sich der Umstand, daß Artikel 15 lebendes Geflügel nicht erwähnt, schwerlich durch ein Versehen des Rates erklären. Gegen die von der italienischen Regierung vertretene Meinung spricht darüber hinaus die allgemeine, vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung wiederholte Regel, daß Ausnahmen von einem allgemeinen Grundsatz eng auszulegen sind.

Nicht zuletzt stehen auch der Sinn und Zweck des Artikels 15, der, nachdem die Gesundheitsvorschriften der Mitgliedstaaten für *Geflügelfleisch* im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr harmonisiert worden sind, eine Bevorzugung von Drittlandswaren verhindern soll, einer extensiven Interpretation oder gar analogen Anwendung dieser Bestimmung auf die Einfuhr von lebendem Geflügel aus Drittländern entgegen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Untersuchungen für lebendes Geflügel weder im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr noch im Drittlandshandel Gegenstand einer Harmonisierungsrichtlinie sind.

Für solche Erzeugnisse aber, für die eine Angleichung weder im Binnenhandel der Gemeinschaft noch im Handel mit dritten Ländern erfolgt ist, kommt, wie unter anderem die Rechtssachen Neumann [1] und Ludwig [2] zeigen, das in der betreffenden Marktorganisation enthaltene Verbot der Erhebung zollgleicher Abgaben zur Anwendung mit der Folge, daß für solche Waren keine Untersuchungsgebühren erhoben werden dürfen, es sei denn, wie der Gerichtshof in der Rechtssache Schroeder [3] klargestellt hat, daß die Erhebung aufgrund einer innerstaatlichen Gebührenregelung erfolgt, die in gleicher Weise auch für einheimische Erzeugnisse gilt.

4. Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen schlage ich daher dem Gerichtshof vor, die gestellte Frage wie folgt zu beantworten:

a) Die durch Artikel 15 der Richtlinie des Rates Nr. 71/118 vom 15. Februar 1971 (ABl. L 55 vom 8. 3. 1971, S. 23) eingeführte Ausnahme von dem Verbot der Erhebung anderer als der im Gemeinsamen Zolltarif enthaltenen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung gilt für die Einfuhren von frischem Geflügelfleisch aus dritten Ländern von der Bekanntgabe der Richtlinie an die einzelnen Mitgliedstaaten an und hängt nicht von der weiteren Voraussetzung ab, daß die Mitgliedstaaten die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen haben.

b) Diese Ausnahme ist nicht entsprechend für Einfuhren von lebendem Geflügel aus Drittstaaten anwendbar.

1 — Urteil vom 5. Juli 1978 in der Rechtssache 137/77, Stadt Frankfurt/Main/Firma Max Neumann, Slg. 1978, 1623.

2 — Urteil vom 5. Juli 1978 in der Rechtssache 138/77, Firma Hermann Ludwig/Freie und Hansestadt Hamburg, Slg. 1978, 1645.

3 — Urteil vom 9. Juli 1975 in der Rechtssache 21/75, Firma I. Schroeder KG/Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Slg. 1975, 905.