SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 5. FEBRUAR 1975 [1]

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Die vom Präsidenten des Tribunale Bozen in dieser Rechtssache vorgelegten Auslegungsfragen werfen Probleme auf, die mittelbar für verschiedene Mitgliedstaaten von Belang sind, in denen im Agrarbereich an Qualitätskontrollen geknüpfte Abgaben erhoben werden. Nach dem Vorbringen der Kommission gibt es derartige Abgaben außer in Italien auch in Frankreich und in den Niederlanden. Aus Anlaß der Abgabe, die der vorliegenden Rechtssache zugrunde liegt, und ähnlicher Abgaben, die Italien und die Niederlande auf verschiedene Erzeugnisse erheben, hat die Kommission vor einiger Zeit Verfahren wegen Vertragsverletzung nach Artikel 169 des EWG-Vertrags eingeleitet, ohne übrigens bis jetzt zu einem Ergebnis gelangen zu können.

Wieder einmal wird diesem Gerichtshof also ein Sachverhalt, der im wesentlichen eine behauptete Vertragsverletzung seitens eines Mitgliedstaats betrifft, in Form eines Vorabentscheidungsverfahrens zur Prüfung vorgelegt. Wenn auch zuzugeben ist, daß der von Artikel 169 gewiesene Weg zu einer abgewogeneren Entscheidung über den gesamten Streitgegenstand führen könnte, hat sich jetzt schon seit einiger Zeit die Praxis eingebürgert — eine Praxis, die sehr wichtige, konstruktive Ergebnisse gezeitigt hat —, durch die wachsame, interessierte Initiative der Parteien und die Mitwirkung des nationalen Gerichts zu einer Prüfung der Gültigkeit nationaler Rechtsakten zu gelangen. Damit das auf diese Weise von den Parteien angestrebte Ergebnis erzielt werden kann, muß auch eine erschöpfende Sachprüfung vorgenommen werden können; aber gerade darum muß die vom Gerichtshof zu gebende Antwort auf den speziellen Zuständigkeitsbereich beschränkt bleiben, also auf die Fragen, die sich in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Verfahren stellen konnten und tatsächlich gestellt haben. Diese Vorbemerkung ist in einer Rechtssache wie der vorliegenden besonders wichtig, in der es im Ausgangsrechtsstreit um eine bestimmte wirtschaftliche Abgabe geht, während vor diesem Gerichtshof, hauptsächlich von der Kommission, ein anderes Interesse geltend gemacht wird, das nicht bloß auf die Abschaffung der mäßigen Abgabe abzielt, sondern vor allem auf die gerichtliche Feststellung, daß gewisse Grenzkontrollen wegen der Art ihrer Durchführung rechtswidrig seien.

Betrachten wir den zweiten Punkt richtigerweise als nicht zum Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits der vorliegenden Rechtssache gehörig, so wird das Problem, wie es die nur auf die Zulässigkeit der erhobenen Abgabe abstellenden Fragen des nationalen Gerichts umschreiben, leicht zu lösen sein, während die viel heiklere Frage unberührt bleibt, ob die bei bestimmten Waren vorgenommenen Kontrollen nach dem System der Gemeinschaft zulässig sind. Die Kommission verfügt über angemessene Mittel, um auf diesem Gebiet, falls sie es für erforderlich erachtet, eine angemessene Lösung zu erzielen, die auf umfangreichere Informationen über die Lage in den einzelnen Staaten und auf eine eingehende Erörterung der einschlägigen Probleme anhand einheitlicher Kriterien gegründet ist; sie braucht dazu nur die Verfahren einzuleiten, welche die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet zum unmittelbaren Gegenstand haben. In der vorliegenden Rechtssache haben wir uns damit nicht zu befassen.

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Das Bozener Gericht will wissen, ob die Abgabe, die das Istituto nazionale per il commercio estero (ICE) für die Ausstellung der nach der italienischen Gesetzgebung für die Ausfuhr bestimmter Gemüse- und Obstbauerzeugnisse erforderlichen Kontrollbescheinigung erhebt, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Diese Abgabe, vom italienischen Staat noch vor Inkrafttreten des EWG-Vertrags eingeführt, belastet ausschließlich die zur Ausfuhr bestimmten Waren und wird anläßlich des Überschreitens der Grenze erhoben. Die Kontrolle, die das ICE bei den im Decreto legge Nr. 2213 vom 20. Dezember 1937 bezeichneten Waren vornimmt, sollte ursprünglich gewährleisten, daß die Ware den Anforderungen an Qualität, Auswahl, Aufmachung und Verpackung entsprach, die nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Voraussetzung für die Anbringung eines „staatlichen Qualitätswarenzeichens" waren. Die vom ICE vereinnahmte Abgabe war zur Deckung der mit der Durchführung dieser Kontrolle verbundenen Kosten bestimmt, außerdem zum Aufbau eines Informationsdienstes zur Förderung der Ausfuhr italienischer Gemüse- und Obstbauerzeugnisse und dazu, Anstöße zur Verbesserung der nationalen Gemüse- und Obstbauerzeugnisse gemäß den Erfordernissen des Ausfuhrhandels zu geben.

Nach Inkrafttreten der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Einführung von Qualitätsnormen für die Vermarktung von Gemüse- und Obstbauerzeugnissen wurde nach den Angaben des Vertreters der italienischen Regierung die Kontrolle, die das ICE im Hinblick auf die Anbringung des nationalen Warenzeichens durchführte, in eine Kontrolle darauf umgewandelt, ob die zur Ausfuhr bestimmten Erzeugnisse den gemeinschaftsrechtlichen Qualitätsanforderungen genügen — und nichts weiter.

Wir haben in früheren Fällen gesehen, daß eine Abgabe, die bestimmten Gruppen von Marktbürgern auferlegt wird, um im Interesse der Betroffenen tätige Einrichtungen oder allgemein bestimmte nationale Erzeugungen, die mit der Tätigkeit der abgabepflichtigen Personen zusammenhängen, zu finanzieren, auch beim Bestehen einer gemeinsamen Marktordnung nicht notwendigerweise mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sein muß. In erster Linie darf aber die Erhebung der Abgabe zu keiner Diskriminierung führen. Diesem Erfordernis würde grundsätzlich eine Abgabe zuwiderlaufen, welche die Erzeugnisse lediglich bei der Ausfuhr oder Einfuhr treffen würde, nicht aber die einheimischen Erzeugnisse, die im Inland auf den Markt kommen. Dies gilt auch dann, wenn die Abgabe ihrer Höhe nach wirklich kaum ins Gewicht fällt, wie es bei der Abgabe der Fall ist, auf die das Bozener Gericht Bezug nimmt. Falls die Nichterhebung der Abgabe auf die letztgenannten Erzeugnisse nicht dadurch zu rechtfertigen ist, daß die Abgabe den Charakter einer Gegenleistung für eine ausschließlich dem Exporteur oder Importeur zugute kommende Dienstleistung hat, wäre eine solche Abgabe unzulässig, weil sie dem Verbot von Abgaben zollgleicher Wirkung zuwiderlaufen würde, das für die Warenausfuhr, auf die das Bozener Gericht hinsichtlich der vor Inkrafttreten des Vertrages getroffenen Maßnahmen Bezug nimmt, seit dem 1. Januar 1962 besteht.

Erinnern wir uns vor allem an das, was der Gerichtshof bezüglich einer Statistikgebühr ausgeführt hat, die ebenso Einfuhren wie Ausfuhren belastete: „Eine — auch noch so geringe — den in- oder ausländischen Waren wegen ihres Grenzübertritts einseitig auferlegte finanzielle Belastung stellt, wenn sie kein Zoll im eigentlichen Sinne ist, unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung eine Abgabe gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 9, 12, 13 und 16 dar, selbst wenn sie nicht zugunsten des Staates erhoben wird", und dies auch dann, wenn sie den ganzen grenzüberschreitenden Warenverkehr ohne Unterschied trifft und keine protektionistische Wirkung hat (Urteil 24/68, Kommission/Italienische Republik — Slg. 1969, 193).

Die beiden Regierungen, die im vorliegenden Verfahren Erklärungen abgegeben haben, meinen außerdem, Belastungen ausschließlich der Ausfuhr, die mit einer den Exporthändlern nützlichen Tätigkeit im Zusammenhang stehen, fielen nach dem Grundsatz, daß die Erhebung einer angemessenen Gebühr für eine tatsächlich erbrachte Dienstleistung zulässig sei, nicht unter das allgemeine Verbot.

Die italienische Regierung sucht insbesondere darzutun, daß sich der vorliegende Fall von dem unterscheide, mit dem sich der Gerichtshof in der Rechtssache 29/72 (Marimex—Slg. 1972, 1309) zu befassen hatte. Dort war das Vorliegen einer eine Belastung rechtfertigenden Dienstleistung verneint worden. Hierzu führt Italien aus, anders als im Fall von Veterinärgebühren, die für eine tierärztliche Untersuchung erhoben werden, die im allgemeinen nationalen Interesse durchgeführt werde, sei die für die Verleihung des nationalen Warenzeichens als Qualitätsgarantie vorgesehene Abgabe die Gegenleistung für eine Dienstleistung, die speziell dem Exporthändler zugute komme; denn dieser könne auf das Ansehen und den wirtschaftlichen Wert einer eingehenden fachmännischen Prüfung zählen, die das Qualitätsniveau seiner Ware gewährleiste.

Es ist nicht nötig zu erörtern, ob eine zwingend vorgeschriebene Dienstleistung, die ganz allgemein alle Exporteure bestimmter Erzeugnisse entgegennehmen müssen, unter den Begriff einer individuell erbrachten Dienstleistung fallen und es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes rechtfertigen kann, daß der Verwaltung die durch diese Dienstleistung tatsächlich entstandenen Kosten erstattet werden (vgl. Urteil 39/73, Rewe-Zentralfinanz—Slg. 1973, 1039). Es genügt zu bemerken, daß eine Tätigkeit jedenfalls dann nicht unter diesen Begriff der individuellen Dienstleistung fallen kann, wenn sie nicht, wie die vom ICE vor der Verleihung des nationalen Warenzeichens durchgeführten Kontrolle, auf die Feststellung beschränkt, daß die Waren den Qualitätsanforderungen entsprechen, von denen die Gemeinschaftsregelung ihre Vermarktung abhängig macht.

Die nationale Anstalt führt diese Kontrolle bei jeder Sendung durch, statt dies weniger regelmäßig zu tun, wie es der Kommission zufolge die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften verlangen, die ein Kontrollsystem „mittels Stichproben" vorsehen. Von der Frage nach der Zulässigkeit dieses Kontrollsystems, welche die Kommission aufgeworfen hat, wollen wir absehen, weil diese Frage, wie bereits bemerkt, vom innerstaatlichen Gericht nicht gestellt ist (übrigens ist die Antwort darauf keineswegs von vornherein klar, weil die Gemeinschaftsregelung einerseits eine Kontrolle jeder zur Ausfuhr in Drittländer bestimmten Warenpartie zwingend vorschreibt, zugleich aber vorsieht, daß „die Kontrolle... stichprobenweise durchgeführt" wird, vgl. Art. 2 und 3 der Verordnung Nr. 496/70 der Kommission vom 17. 3. 1970, ABl. L 62). Ein etwaiger Unterschied in der Häufigkeit der Kontrollen, nicht etwa in deren wesentlichen Merkmalen, ändert nichts am Gehalt des nationalen Warenzeichens, was die Erzeugnisse betrifft, die unter die gemeinsamen Qualitätsnormen fallen: Mit ihm wird nur weiterhin stets und lediglich bescheinigt, daß die Ware sich gemäß den genannten gemeinsamen Normen zur Vermarktung innerhalb der Gemeinschaft eignet.

Da diese Normen übrigens auch für die Vermarktung der Gemüse- und Obstbauerzeugnisse im Erzeugerstaat gelten und folglich anzunehmen ist, daß die staatlichen Behörden, wenn auch durch andere Einrichtungen, auch in dieser Hinsicht gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 158/66 des Rates entsprechende Kontrollen durchführen, nimmt die Erhebung einer Abgabe lediglich für eine Qualitätskontrolle bei der Ausfuhr im Vergleich zu denselben Erzeugnissen, die im Inland auf den Markt kommen, diskriminierenden Charakter an und hat deshalb nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dieselbe restriktive Auswirkung auf den freien Warenverkehr

wie ein Ausfuhrzoll (vgl. EuGH 23. Januar 1975 — Van der Hulst's Zonen 51/74 — Slg. 1975, 92, Randnr. 13 und 14).

Dies besagt natürlich nichts über die Zulässigkeit einer Kontrolle, die aus Gründen des Allgemeininteresses oder auch nur aus wirtschaftlichen Überlegungen vorgeschrieben wird, wenn sie sich nur der Gemeinschaftsregelung anpaßt. Wenn jedoch in dem nationalen Warenzeichen etwas anderes gesehen würde als eine Bescheinigung über das positive Ergebnis einer im Rahmen der Gemeinschaftsvorschriften durchgeführten Kontrolle, so würden wir uns hier einer Art von Unterscheidung gegenüberfinden, die sich nur unter gewissen Voraussetzungen mit der richtigen Auffassung von einem gemeinsamen Markt vereinbaren ließe. Würde mit der Anbringung dieses Markenzeichens mehr bescheinigt, als die Gemeinschaftsregelung für die Vermarktung des einer gemeinsamen Marktordnung unterliegenden nationalen Erzeugnisses fordert, so könnte dies gewiß einem Interesse auch des Händlers entsprechen, der das Zeichen gebraucht, und es besteht kein Zweifel, daß es auch dem Allgemeininteresse der gesamten Berufsgruppe an ihrem guten Ruf und an der Vermeidung eines gefährlichen Wettbewerbs zu Lasten der Qualität dienen könnte. Aber unter dem ersten Gesichtspunkt ist die Verleihung mit dem Interesse verbunden, daß jeder daran haben kann, seine eigenen Waren freiwillig kontrollieren zu lassen, selbst gegen ein entsprechendes Entgelt. Unter dem zweiten Gesichtspunkt würde die zwingende Auferlegung eines Warenzeichens darauf hinauslaufen, die typischen Merkmale eines nationalen Marktes zwangsweise zu erhalten, die — wie bereits gesagt — nur erlaubt sein können, wenn die Betroffenen sie freiwillig akzeptieren.

Etwas anderes ist die Kontrolle nach Gemeinschaftsrecht, die zugleich dem Vorteil der Erzeuger, der Verbraucher und der Redlichkeit des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dient.

Ich schlage daher vor, auf die erste Frage des Bozener Gerichts zu antworten, daß eine finanzielle Belastung, die mit der Ausstellung einer Bescheinigung darüber im Zusammenhang steht, daß die ausgeführten Waren den vom Gemeinschaftsrecht aufgestellten Qualitätsanforderungen entsprechen, eine Abgabe zollgleicher Wirkung darstellt, soweit ihr die gleichen Waren nicht auch dann unterliegen, wenn sie im Inland auf den Markt kommen.

Was die zweite Frage anbelangt, so genügt es zu bemerken, daß das von Artikel 16 des Vertrages aufgestellte Verbot, Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung, die bei Inkrafttreten des Vertrages bereits bestanden, weiterhin zu erheben, für alle Erzeugnisse, auch für die des Gemüse- und Obstbaues, vom 1. Januar 1962 an gilt und daß sich folglich Artikel 13 der Verordnung Nr. 159/66 (EWG) (zuletzt geändert durch die Verordnung Nr. 161/69), der die Abschaffung dieser Zölle und Abgaben zollgleicher Wirkung im Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten mit Wirkung vom 1. Juli 1969 an vorsieht, lediglich auf Einfuhren beziehen kann.