sundheitsrechtlichen Vorschriften entsprechen, was zu einer Erleichterung der Kontrollen beim Übergang der Ware von einem Mitgliedstaat in den anderen beitragen müßte.

4. Artikel 36 EWG-Vertrag kann nicht dahin ausgelegt werden, daß es einer einzelstaatlichen Behörde, die für den Regelfall Beschränkungen der Einfuhr von Futtermitteln in Form gesundheitspolizeilicher Kontrollen angeordnet hat, grundsätzlich untersagt wäre, die Bewilligung von Ausnahmen durch in das Ermessen der Verwaltung gestellte Einzelfallmaßnahmen vorzusehen, sofern diese Ausnahmen auf eine Verringerung der durch die allgemeine Regelung auferlegten Belastungen hinauslaufen und diese Befugnis zur Bewilligung von Ausnahmen nicht zu willkürlichen diskriminierenden Unterscheidungen zwischen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten führt.

   Dies bedeutet jedoch nicht, daß jede einzelne Nebenbestimmung, mit der die einzelstaatliche Behörde eine solche Genehmigung versieht, ohne weiteres Artikel 36 EWG-Vertrag entspricht. Es ist Sache der einzelstaatlichen Gerichte, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob diese Nebenbestimmungen zur Erreichung des Zieles erforderlich sind, das nach Artikel 36 verfolgt werden darf.

5. Eine finanzielle Belastung, die aus Gründen der gesundheitspolizeilichen Überwachung auferlegt wird, stellt selbst dann eine nach dem Vertrag verbotene Abgabe zollgleicher Wirkung dar, wenn diese Überwachung in Form eines Systems von individuellen Einfuhrgenehmigungen geregelt und dieses System im Sinne von Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt ist.

In der Rechtssache 251/78

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

FIRMA DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH, Warendorf,

gegen

DEN MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN, Düsseldorf,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 9, 30 und 36 EWG-Vertrag sowie der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) und der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

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

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Im Ausgangsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Münster hat die Firma Denkavit Futtermittel, Warendorf, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, Zweifel daran geäußert, daß bestimmte Vorschriften der Verordnung, die das Land Nordrhein-Westfalen bezüglich der viehseuchenrechtlichen Kontrollen von Futtermittelimporten tierischer Herkunft, insbesondere zur Bekämpfung der Salmonellose erlassen hat, und einzelne zur Ausführung dieser Verordnung getroffene Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht, namentlich mit den Artikeln 9, 30 und 36 EWG-Vertrag vereinbar sind.

2. In der Bundesrepublik Deutschland ist die viehseuchenrechtliche Überwachung von Futtermitteln auf der Grundlage des Viehseuchengesetzes von 1909 in zwei verschiedenen Komplexen geregelt, von denen der eine in der Bundesrepublik Deutschland hergestellte, der andere eingeführte Futtermittel zum Gegenstand hat. Bis vor sehr kurzer Zeit waren für diese Materie die Länder zuständig.

3. *Für in der Bundesrepublik Deutschland hergestellte Futtermittel* bestimmt die Viehseuchenverordnung zur Ausführung des Viehseuchengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 24. November 1964 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A, vom 17. Dezember 1964) in § 49:

„Die Einrichtung und der Betrieb von Anlagen zur gewerbsmäßigen Herstellung, Mischung und sonstigen Verarbeitung von Futtermitteln tierischer Herkunft unterliegen der Aufsicht durch den Amtstierarzt; dieser kann auch Proben zur bakteriologischen Untersuchung entnehmen."

An die Stelle dieser Verordnung trat mit Wirkung vom 5. August 1977 eine Bundesverordnung, nämlich die Verordnung über die Behandlung von Futtermitteln tierischer Herkunft bei gewerbsmäßiger Herstellung — kurz: *Futtermittelbehandlungsverordnung* — vom 28. Juli 1977 (BGBl. I, S. 1457).

Nach § 2 dieser Verordnung sind Futtermittel einem Behandlungsverfahren zu unterwerfen, durch das die Erreger übertragbarer Tierkrankheiten abgetötet werden. Dies gilt nicht, wenn alle zur Herstellung des Futtermittels verwendeten tierischen Bestandteile bereits einem solchen Behandlungsverfahren unterworfen waren. Außerdem können nach § 2 Absatz 2 unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen zugelassen werden, wenn allgemein oder in besonderen Einzelfällen keine Ansteckungsgefahr besteht. Ferner werden nach § 7 „Anlagen zur gewerbsmäßigen Herstellung von Futtermitteln tierischer Herkunft... durch den beamteten Tierarzt beaufsichtigt".

4. Die viehseuchenrechtliche Kontrolle von *eingeführten Futtermitteln* war im Land Nordrhein-Westfalen durch die Viehseuchenverordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Ausland vom 18. September 1957 (im folgenden: *Viehseuchenverordnung;* Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 1957, Ausgabe A, S. 247) geregelt. Durch diese Kontrolle soll in erster Linie festgestellt werden, ob die Futtermittel Salmonellen enthalten.

Die §§ 1, 2 und 9 der Viehseuchenverordnung lauten wie folgt:

§ 1

„Futtermittel tierischer Herkunft (§ 3) dürfen in das Zollinland nur eingeführt werden, wenn bei der Einfuhr eine Bescheinigung der zuständigen Behörde des Ausffuhrlandes vorgelegt wird, aus der hervorgeht, daß die Ware bei oder nach der Trockung einem Erhitzungsverfahren unterworfen ist, durch das etwa vorhandene Salmonellen abgetötet werden."

§ 2

„(1) Die Futtermittel unterliegen bei der Einfuhr einer amtlichen Untersuchung durch tierärztliche Sachverständige in einem staatlichen Veterinäruntersuchungsamt. Sie dürfen erst eingeführt werden, wenn durch bakteriologische Untersuchung festgestellt ist, daß die Ware frei von Salmonellen ist.

Für die Untersuchungen sind bei gleichartigen Sendungen

— von 1 bis 100 Säcken aus 5 v. H. der Säcke

— von 101 bis 500 Säcken aus 3 v. H. der Säcke

— und darüber hinaus aus 2 v. H. der Säcke

Proben zu entnehmen.

(2) Werden bei der Untersuchung nach Absatz 1 Salmonellen festgestellt, sind die Futtermittel nur einfuhrfähig, nachdem sie einem unter ordnungsbehördlicher Aufsicht durchgeführten Erhitzungsverfahren unterworfen wurden, durch das die Salmonellen getötet werden."

§ 9

„Ich behalte mir vor, Ausnahmen von den Vorschriften dieser Verordnung zu-

zulassen, wenn eine Einschleppung und die Verbreitung von Tierseuchen durch ein Ein- und Durchfuhr der in § 3 genannten Waren nicht zu befürchten ist."

Die betreffende Regelung wurde mit Wirkung vom 1. April 1979 durch eine bundesrechtliche Regelung, nämlich die Verordnung über die Einfuhr und die Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft und von Knochenmaterial (im folgenden: *Einfuhrverordnung;* BGBl. 1978 I, S. 1375), aufgehoben und ersetzt.

Das Ausgangsverfahren betrifft jedoch ausschließlich die landesrechtliche Regelung für die Einfuhr von Futtermitteln, wie sie vor dem 1. April 1979 galt.

5. Wegen der mit diesen Kontrollen verbundenen Unannehmlichkeiten beantragte die Klägerin des Ausgangsverfahrens mit Schreiben vom 18. Oktober 1976, ihr durch Zulassung einer Ausnahme nach § 9 Viehseuchenverordnung zu gestatten, Futtermittel tierischer Herkunft im wesentlichen aus den Niederlanden von der Firma Denkavit Nederland ohne die in § 1 vorgeschriebene Bescheinigung und ohne Kontrolle bei der Einfuhr zu importieren.

Durch Schreiben vom 5. November 1976 und vom 11. Januar 1977 stellte der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen, der Beklagte im Ausgangsverfahren, die Erteilung der beantragten Ausnahmegenehmigung in Aussicht, falls die Klägerin des Ausgangsverfahrens angebe

1. die Futtermittelmenge, die innerhalb der Gültigkeitsdauer der Genehmigung eingeführt werden solle,
2. die Herkunft der Ware,
3. die Zolldienststelle, über die die Einfuhr erfolgen solle,
4. den Bestimmungsort der Ware,
5. den Empfänger der Ware,
6. die Verpackung der Ware

und außerdem bei der Abfertigung der Ware der Grenzzolldienststelle eine Bescheinigung des für den Herstellungsort des Milchaustauschfutters zuständigen amtlichen Tierarztes in deutscher Sprache oder unter Beifügung einer amtlich beglaubigten deutschen Übersetzung darüber vorlege, daß

1. das Futtermittel außer Milcherzeugnissen in Pulverform und tierischem Fett keine anderen Bestandteile tierischer Herkunft enthalte,
2. die Milcherzeugnisse ausschließlich aus pasteurisierter Milch hergestellt und
3. die Fette auf mindestens 85 Grad Celsius erhitzt worden seien,
4. das ganze Herstellungsverfahren als abgeschlossenes Verfahren durchgeführt worden sei.

6. Durch Schreiben vom 15. März 1977 erhielt die Klägerin des Ausgangsverfahrens, nachdem sie die erforderlichen Angaben gemacht hatte, von dem Minister die Genehmigung, für die Dauer von drei Monaten bestimmte Mengen der genannten Futtermittel über bestimmte, in der Genehmigung angegebene Zolldienststellen in neuen Plastiksäcken einzuführen. Die Genehmigung war jedoch davon abhängig gemacht worden, daß der Grenzzolldienststelle die genannte Bescheinigung vorgelegt würde. Zugleich verpflichtete der Minister die Klägerin des Ausgangsverfahrens zur Vernichtung der Säcke nach Entleerung und erhob für die Erlaubnis nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenverordnung vom 9. Januar 1973 eine Gebühr in Höhe von 50 DM.

Da sie die Erhebung der Gebühr und einen Teil der Bedingungen und Auflagen, unter denen die Genehmigung erteilt wurde, für unvereinbar mit dem

EWG-Vertrag hält, hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens Klage zum Verwaltungsgericht Münster erhoben, mit der sie die Feststellung der Rechtswidrigkeit dieser Genehmigung begehrt und zugleich die Unvereinbarkeit der Viehseuchenverordnung mit dem Gemeinschaftsrecht geltend macht. Das Verwaltungsgericht, das eine Auslegung des Vertrages zum Erlaß seines Urteils für erforderlich hält, hat mit Beschluß vom 13. September 1978, eingetragen in das Register des Gerichtshofes am 10. November 1978, dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Sind die Artikel 9, 30 und 36 des EWG-Vertrags und die Verordnungen (EWG) Nr. 804/68 (Milchmarktordnung) und Nr. 2727/75 (Getreidemarktordnung) dahin gehend auszulegen, daß es verboten ist, in einem Mitgliedstaat durch Rechtsnorm die Einfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus einem anderen Mitgliedstaat

entweder

hinsichtlich jeder Partie von einer Bescheinigung der zuständigen Behörde des Exportlandes abhängig zu machen, aus der hervorgeht, daß die Futtermittel einem Verfahren zur Abtötung von Salmonellen unterworfen wurden, und zusätzlich die Einfuhr erst zu genehmigen, wenn die zuständige staatliche Behörde des Importlandes durch bakteriologische Untersuchung festgestellt hat, daß die Ware frei von Salmonellen ist,

oder

Ausnahmegenehmigungen hiervon in das Ermessen der zuständigen Behörde zu stellen und ihr damit die Möglichkeit einzuräumen, diese mit der Maßgabe zu erteilen, daß

— die Genehmigung nur befristet erteilt wird, jederzeit aus veterinärbehördlichen Gründen entschädigungslos widerrufen werden kann, ferner, dem Antrag entsprechend, nur für Ware einer bestimmten Menge und Herkunft und nur für den Transport über bestimmte Zolldienststellen zu bestimmten Empfängern gültig ist,

— für jede einzelne Partie eine Bescheinigung der Veterinärbehörde des Exportlandes über Zusammensetzung und Behandlungsverfahren der einzuführenden Futtermittel vorzulegen ist,

— die Einfuhr in Plastiksäcken nur zugelassen wird, wenn diese neu sind und nach der Entleerung unschädlich beseitigt werden,

— für jede Genehmigung eine Verwaltungsgebühr von mindestens fünf und höchstens fünfzig Deutsche Mark erhoben wird,

wenn einerseits eine viehseuchenrechtliche Vorschrift des Importlandes für die inländische Produktion allgemein die veterinärbehördliche Überwachung der Anlagen zur gewerbsmäßigen Herstellung von Futtermitteln, die Erzeugnisse tierischer Herkunft enthalten, bestimmt, andererseits eine vergleichbare Vorschrift im Exportland nicht besteht, der exportierende Herstellungsbetrieb jedoch einer der im Importland praktizierten Überwachung mindestens vergleichbaren amtlichen Kontrolle unterliegt?"

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Ehle, der Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Herrn Dr. Ebert, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Manfred Beschel, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche

Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Erklärungen nach Artikel 20 des Protokolls über das Statut des Gerichtshofes der EWG

A — Erklärungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens (DENKAVIT)

Nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens stellen die beschränkenden Bestimmungen der §§ 1 und 2 der Viehseuchenverordnung sowie das durch § 9 dieser Verordnung vorgeschriebene Erfordernis einer Ausnahmebewilligung Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen dar, die nach Artikel 30 EWG-Vertrag verboten und nicht nach Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt sind. Außerdem verstoße die bei der Kontrolle der Ware erhobene Gebühr gegen Artikel 9, 12 und 13 EWG-Vertrag.

Zu Artikel 30 des Vertrages

Die beschränkenden Maßnahmen der §§ 1 und 2 der Viehseuchenverordnung hätten deshalb im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag die gleiche Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen, weil sie geeignet seien, unmittelbar oder mittelbar, gegenwärtig oder potentiell den innergemeinschaftlichen Handel zu behindern.

Im Hinblick auf Genehmigungen habe der Gerichtshof durch das Urteil vom 15. Dezember 1971 (Rechtssachen 51 bis 54/71, International Fruit Company, Slg. S. 1107) ausgesprochen, daß außer im Fall der im Gemeinschaftsrecht selbst vorgesehenen Ausnahmen die Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegenstünden, welche das Erfordernis von Ein- oder Ausfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren auch nur formell aufrechterhielten.

Zu Artikel 36 des Vertrages

Gestützt auf die Entscheidung des Gerichtshofes vom 5. Oktober 1977 (Rechtssache 5/77, Tedeschi, Slg. S. 1555) vertritt die Klägerin des Ausgangsverfahrens die Auffassung, der Rückgriff auf Artikel 36 EWG-Vertrag sei nicht mehr gerechtfertigt, wenn in Anwendung des Artikels 100 EWG-Vertrag Richtlinien der Gemeinschaft die Harmonisierung der zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit von Tieren und Menschen notwendigen Maßnahmen vorsähen und gemeinschaftliche Verfahren zur Kontolle ihrer Einhaltung regelten.

Sie ist der Ansicht, daß zwar keine besondere Richtlinie für Mischfuttermitel bestehe [1], die für Erzeugnisse tierischer Herkunft (Milcherzeugnisse und tierische Fette) gelte, daß aber das Harmonisierungsprogramm, das in der Entschließung des Rates vom 22. Juli 1974 über das Veterinärwesen, den Pflanzenschutz und die Tierernährung (ABl. C 92, S. 2) enthalten sei, auch die bakteriologischen Aspekte umfasse, ohne daß es über die Ausführungen in der genannten Entschließung und den bereits erlassenen Richtlinien hinaus einer besonderen Regelung bedurft habe. Unter diesen Voraussetzungen sei für eine Ausnahmeregelung aufgrund des Artikels 36 EWG-Vertrag kein Raum mehr.

Für den Fall, daß der Gerichtshof dieser Ansicht nicht folgt, vertritt die Klägerin des Ausgangsverfahrens die Auffassung, daß durch Artikel 36 des Vertrages a) eine Doppeluntersuchung, wie sie durch

1 — Am 2. April 1979 hat der Rat eine Richtlinie über den Verkehr mit Mischfuttermitteln erlassen (ABl. L 86, S. 30). Artikel 16 dieser Richtlinie lautet: „Die Mitgliedstaaten setzen am 1. Januar 1981 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis."

die §§ 1 und 2 der Viehseuchenverordnung vorgeschrieben sei, nicht gerechtfertigt sei und b) das Erfordernis einer mit Bedingungen und Auflagen versehenen Genehmigung nicht gerechtfertigt werden könne.

ad a) Zur doppelten viehseuchenrechtlichen Untersuchung

Gestützt auf die Erwägungen des vorlegenden Gerichts macht die Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend, die veterinärbehördliche Überwachung des Futtermittelherstellungsbetriebes der Firma Denkavit Nederland in den Niederlanden sei weder schlechter noch unzuverlässiger als die Überwachung deutscher Betriebe. Der erste Teil der Frage sei somit dahin gehend zu beantworten, daß eine systematische bakteriologische Einfuhruntersuchung jedenfalls dann gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs ohne eine Rechtfertigung gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag verstoße, wenn die Futtermittelherstellung im Ausfuhrland tatsächlich und zuverlässig veterinäramtlich auf Bakterien untersucht werde. Ob diese Untersuchung im Ausfuhrland ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben sei, sei unerheblich, sofern feststehe, daß sie tatsächlich praktiziert werde.

ad b) Zum Erfordernis einer mit Bedingungen und Auflagen versehenen Ausnahmegenehmigung

Die Ausnahmegenehmigung sowie die in ihr enthaltenen Bedingungen und Auflagen seien nicht durch Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt.

Bezüglich der Genehmigung selbst gibt es nach Ansicht der Klägerin keinen allgemeinen Grundsatz im Rahmen der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag, wonach im innergemeinschaftlichen Warenverkehr die Durchführung einer gesundheits- oder veterinäramtlichen Untersuchung durch eine Bescheinigung dokumentiert werden muß. Unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofes vom 20. Mai 1976 (Rechtssache 104/75, *De Peijper*, Slg. S. 613) vertritt die Klägerin des Ausgangsverfahrens die Auffassung, der Beklagte des Ausgangsverfahrens könne erforderlichenfalls durch direkten Kontakt mit den niederländischen Veterinärbehörden Aufschluß über die in den Niederlanden durchgeführte Überwachung der Firma Denkavit Nederland erhalten.

Die Vorlage einer Bescheinigung des Ausfuhrlandes — und erst recht für jede einzelne Partie — stelle eine willkürliche Diskriminierung der Klägerin im Sinne des Artikels 36 Satz 2 EWG-Vertrag dar, weil sie eine solche Bescheinigung nicht vorzulegen brauche, wenn sie Erzeugnisse derselben Art wie die strittigen Produkte von einem deutschen Hersteller beziehe.

Bezüglich der Bedingungen und Auflagen, mit denen die Genehmigung versehen ist (Festlegung auf einen bestimmten Zeitraum und auf bestimmte Mengen, Angabe des Empfängers usw.), vertritt die Klägerin des Ausgangsverfahrens die Auffassung, diese seien zur Bekämpfung von Tierseuchen weder geeignet noch erforderlich.

Der zweite Teil der Frage sei also dahin gehend zu beantworten, daß die Bedingungen, die Auflagen und die Befristung, die in den Ausnahmegenehmigungen enthalten seien, nicht durch Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt seien und damit auch die Notwendigkeit einer Ausnahmegenehmigung überhaupt entfalle.

Zu den Artikeln 9, 12 und 13 EWG-Vertrag

Aus der Rechtswidrigkeit der Genehmigung als solcher folge die Rechtswidrigkeit der für die Erteilung der Genehmigung erhobenen Gebühr (Urteil des Gerichtshofes vom 16. Juni 1966, verb.

Rechtssachen 52 und 55/65, *Bundesrepublik Deutschland/Kommission,* Slg. S. 220). Die Erhebung einer Gebühr verstoße aber auch für sich gegen die Artikel 9, 12 und 13 des Vertrages. Denn sie sei keine Gegenleistung für geleistete Dienste und auch nicht, da sie nur für die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung erhoben werde, Bestandteil einer allgemeinen inländischen Regelung.

B — Erklärungen des Beklagten des Ausgangsverfahrens (Minister für Ernährung)

Der Beklagte im Ausgangsverfahren hebt zunächst die Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch die Salmonellose und die Notwendigkeit von geeigneten Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung hervor und erläutert sodann Sinn und Zweck der mit Nebenbestimmungen versehenen Ausnahmebewilligung nach § 9 Viehseuchenverordnung. Zum einen sei die Bescheinigung über das Behandlungsverfahren im Ausfuhrland erforderlich, weil in den Niederlanden beispielsweise keine der Futtermittelbehandlungsverordnung vergleichbaren Vorschriften existierten. Zum anderen werde die Kontrollbehörde durch die Nebenbestimmungen in die Lage versetzt, die Nämlichkeit der Sendungen zu erkennen, denen die bevorzugte erleichterte Abfertigung aufgrund der Ausnahmegenehmigung zugute komme. Ein solches Verfahren ist nach Auffassung des Beklagten im Ausgangsverfahren die einzige Möglichkeit der unmittelbaren Einflußnahme auf den Produktionsablauf im Herkunftsland.

Das Verfahren, mit Nebenbestimmungen versehene Ausnahmebewilligungen zu erteilen, decke sich auch mit dem Generalprinzip des bisher im Veterinärbereich entwickelten Gemeinschaftsrechts und beruhe auf der Verpflichtung der Versandmitgliedstaaten, für die Erfüllung der gemeinschaftlichen Gesundheitsnormen durch Ausstellung einer amtstierärztlichen Gesundheitsbescheinigung, die jede Ware begleiten müsse, zu sorgen. Als Beispiel lasse sich Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe i der Richtlinie 64/432 des Rates zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen vom 26. Juni 1964 (ABl. 1975, C 189, S. 1) anführen. Die gleiche Richtlinie enthalte in Artikel 7 das Genehmigungsprinzip für die Gewährung von Ausnahmen, wenn von der Gemeinschaftsnorm abgewichen werden solle, und trage in Artikel 6 im Rahmen des innergemeinschaftlichen Handels den notwendigen Kontrollerfordernissen beim Grenzübertritt durch die Bestimmung zu benutzender Grenzübergangsstellen Rechnung.

Durch das Gemeinschaftsrecht würden demnach für den innergemeinschaftlichen Handel Gesundheitsbescheinigungen vorgeschrieben und zugelassen, obwohl es für den vergleichbaren nationalen Handel solcher Bescheinigungen nicht bedürfe. Wenn eine Bescheinigung der Gesundheitsbehörden des Ausfuhrlandes für erforderlich gehalten werde, obwohl durch eine Richtlinie die Kontrollverfahren harmonisiert worden seien, so sei nicht einzusehen, warum ein gleiches Verfahren im nicht harmonisierten Bereich gegen den zitierten allgemeinen Grundsatz verstoßen sollte, zumal eine der Futtermittelbehandlungsverordnung vergleichbare Regelung in den Niederlanden nicht bestehe.

Bezüglich des Rückgriffs auf Artikel 36 EWG-Vertrag bemerkt der Beklagte des Ausgangsverfahrens, daß auf dem Futtermittelsektor bisher nur der Verkehr mit *Einzel*futtermitteln gemeinschaftlich geregelt sei (Richtlinie 77/101 des Rates vom 23. November 1976 über den Verkehr mit Einzelfuttermitteln; ABl. 1977, L 32, S. 1). Da es sich bei den strittigen Erzeugnissen um *Misch*futter handele, müßten die Mitgliedstaaten zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von

Menschen und Tieren gegen die Salmonellose auf innerstaatliche Maßnahmen zurückgreifen.

Außerdem seien lebende Seuchenerreger weder dem Begriff „Zusatzstoffe in der Tierernährung" noch dem Begriff „unerwünschte Stoffe und Erzeugnisse in Futtermitteln" zuzurechnen und damit weder vom Regelungsbereich der Richtlinie 70/524 des Rates vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. L 270, S. 1) noch von dem der Richtlinie 74/63 des Rates vom 17. Dezember 1973 über die Festlegung von Höchstgehalten an unerwünschten Stoffen und Erzeugnissen in Futtermitteln (ABl. 1974, L 38, S. 31) erfaßt.

Zu den Nebenbestimmungen der Genehmigung trägt der Beklagte des Ausgangsverfahrens vor, die Angabe der Herkunft sei erforderlich, um die Nämlichkeit der Ware überprüfen zu können; Die Befristung der Genehmigung resultiere aus deren Ausnahmecharakter und die Angabe der Zolldienststelle solle es ermöglichen, bei Verschlechterung der Tierseuchenlage im Herkunftsland schnell weitere Importe zu verhindern. Die Einfuhrmengen seien entgegen der Behauptung der Klägerin des Ausgangsverfahrens in keiner Weise beschränkt, denn sie würden vom Importeur selbst festgesetzt. Die Angabe des Bestimmungsortes und des Empfängers schließlich dienten dazu, gegebenenfalls anzustellende epidemiologische Forschungen zu erleichtern.

C — Erklärungen der Kommission

Zur Auslegung der Vorlagefrage trägt die Kommission zum einen vor, dem Verwaltungsgericht gehe es um eine Präzisierung der Tragweite des Verbots von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen (Artikel 30 und 36 des Vertrages) und der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung (Artikel 9 des Vertrages), zum anderen führt sie aus, die Vorlagefrage enthalte eine Unterscheidung zwischen der einzelstaatlichen gesetzlichen Regelung (Rechtsnormen) und dem durch diese Rechtsnormen eingeräumten behördlichen Ermessen. Die Kommission werde diese verschiedenen Gesichtspunkte getrennt untersuchen.

Zu Artikel 30 des Vertrages

Die Vorlagefrage erwähne neben Artikel 30 EWG-Vertrag auch gleichartige Bestimmungen der einschlägigen Marktordnungen, nämlich Artikel 22 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) und Artikel 21 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über Getreide (ABl. L 281, S. 1).

Nach Auffassung der Kommission stellt die in der Viehseuchenverordnung vorgesehene Ausnahmegenehmigung mit Nebenbestimmungen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen dar.

Zu Artikel 36 EWG-Vertrag

Die Kommission stellt fest, in Fällen der hier gegebenen Art sei

a) die Berufung auf Artikel 36 des Vertrages nicht unzulässig, es sei

b) infolgedessen zu untersuchen, ob die strittigen Maßnahmen als gerechtfertigt im Sinne des Artikels 36 des Vertrages anzusehen seien.

ad a) Zur Anwendbarkeit des Artikels 36

Wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber in einem bestimmten Bereich eine harmonisierte Regelung zum Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren erlassen habe, so sei ein Rückgriff auf Artikel 36 des Vertrages nicht mehr zulässig, da

dieser eine Ausnahmebestimmung vom Grundsatz des freien Warenverkehrs darstelle. Soweit es sich — wie im Ausgangsverfahren — um Gesundheitsschutzmaßnahmen bei *Misch*futtermitteln handele, könne jedoch auf Artikel 36 zurückgegriffen werden.

Im Hinblick darauf, daß das Problem von pathogenen Keimen in Futtermitteln erst noch besonders geregelt werden ßmüsse, kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß den Mitgliedstaaten der Rückgriff auf Artikel 36 in dem dort geregelten Umfang nicht verwehrt sei, soweit es sich um viehseuchenrechtliche Maßnahmen bei der Einfuhr von Futtermittteln handele, die deren Überprüfung auf das Vorhandensein pathogener Keime dienten.

ad b) Zur Frage, ob und inwieweit die Maßnahme nach Artikel 36 des Vertrages gerechtfertigt ist

Die Kommission untersucht zunächst die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Rechtsnorm, und sodann die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Ausübung des behördlichen Ermessens als gerechtfertigt im Sinne des Artikels 36 EWG-Vertrag angesehen werden können.

Bezüglich einzelstaatlicher Maßnahmen mit normativem Charakter trägt die Kommission vor, den Mitgliedstaaten stehe zwar ein gewisser Ermessensspielraum zur Verfügung, sie dürften aber nur solche Maßnahmen vorsehen, die zum Erreichen des angestrebten Schutzzweckes erforderlich und angemessen seien.

Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit von Einfuhrkontrollen habe jeder Mitgliedstaat zu prüfen, welchen Untersuchungsmaßnahmen die Wareneinfuhren der fraglichen Art in den übrigen Mitgliedstaaten einerseits und welchen Schutzmaßnahmen inländische Waren gleicher Art andererseits unterworfen seien. Nach den der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen unterschieden sämtliche anderen Mitgliedstaaten zwischen Futtermitteln, die aus Milch und aus erhitztem Tierfett hergestellt seien, einerseits, und solchen Futtermitteln, die aus anderen tierischen Stoffen hergestellt seien, andererseits. Während die erste Kategorie von Futtermitteln in allen Mitgliedstaaten — außer in Italien — ohne weitere Beschränkungen eingeführt werden könne, bestünden für die zweite Kategorie von Futtermitteln in allen Mitgliedstaaten Einfuhrkontrollen von unterschiedlicher Intensität.

Bei der Prüfung der in der Viehseuchenverordnung vorgesehenen Maßnahmen gelangt die Kommission zu der Feststellung, diese lägen bezüglich Milchaustauschfutter in ihrer Intensität erheblich über dem, was von den übrigen Mitgliedstaaten für notwendig gehalten werde. Ferner zeige der Vergleich der Viehseuchenverordnung mit den für die Herstellung und den Vertrieb inländischer Futtermittel geltenden deutschen Vorschriften, daß nach dem Bundesrecht — jedenfalls nach der Futtermittelbehandlungsverordnung des Bundes vom 28. Juli 1977 — weder eine systematische bakteriologische Untersuchung dieser Futtermittel noch besondere Zertifikate für ihre Versendung vorgesehen seien.

Die genannten Umstände könnten es fraglich erscheinen lassen, ob eine Regelung, welche die Einfuhr von Milchaustauschfutter stets und ausnahmslos von der Vorlage einer veterinärbehördlichen Bescheinigung und einer bakteriologischen Untersuchung abhängig mache, noch gerechtfertigt sei oder ob darin nicht vielmehr eine willkürliche Handelsbeschränkung zu sehen sei. Die Kommission vertieft diesen Punkt jedoch nicht weiter, weil die hier vorliegende

Regelung nicht die ausnahmslose Anwendung der strittigen Maßnahmen vorsehe und die zuständige Behörde aufgrund des ihr eingeräumten Ermessens die Intensität der Schutzmaßnahmen verringern könne.

Bei der Beurteilung der Befugnis der Behörden, ermessensweise Ausnahmen zu bewilligen, könne es nicht darum gehen, über jede einzelne Maßnahme ein Urteil abzugeben; vielmehr komme es darauf an, diejenigen Aspekte darzulegen, die aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts in die Ermessenserwägungen einzufließen hätten, und der Ermessensausübung äußerste Grenzen zu setzen.

In diesem Zusammenhang beziehe sich eines der zentralen Probleme darauf, ob und inwieweit die Behörde des Einfuhrstaates die tatsächliche viehseuchenrechtliche Lage im Versendungsstaat in Rechnung zu stellen habe. In der Bundesrepublik Deutschland unterlägen die Betriebe zur Herstellung von Futtermitteln einer durch die Futtermittelbehandlungsverordnung des Bundes von 1977 angeordneten amtlichen Überwachung, während eine solche Kontrolle in den Niederlanden nicht vorgeschrieben sei. Bei einer derartigen Sachlage geböten es der Grundsatz des freien Warenverkehrs und die allgemeine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Mitwirkung an der Erfüllung ihrer vertraglichen Verpflichtungen nach Artikel 5 EWG-Vertrag jedoch, daß die Behörde des Einfuhrstaates sämtliche Umstände, die in bezug auf eventuelle viehseuchenrechtliche Gefahren durch die Einfuhr der Ware von Bedeutung seien, in angemessener Weise in Rechnung stellten, daß sie z. B. mit der Behörde des Versendungsstaats in Verbindung trete. Die Kommission ist der Auffassung, daß auch die konkrete Gefährdung, welche von den eingeführten Waren aufgrund ihrer Art und Zusammensetzung ausgehe, zu berücksichtigen sei und eine unterschiedliche Behandlung von Milchaustauschfutter und anderen Futtermitteln geboten sein könne.

Gestützt auf ihre Richtlinie 70/50 vom 22. Dezember 1969 (ABl. 1970, L 13, S. 29) und das Urteil des Gerichtshofes vom 8. Juli 1975 (Rechtssache 4/75, *Rewe,* Slg. S. 843) mißt die Kommision schließlich die Erforderlichkeit und die Angemessenheit der bei der Einfuhr getroffenen Maßnahmen daran, ob und inwieweit gleichartige inländische Erzeugnisse Beschränkungen dieser Art unterliegen. Wenn inländische Futtermittel nicht in gleicher Weise betroffen seien, so könnten die die Einfuhr beschränkenden Maßnahmen nur dann als gerechtfertigt angesehen werden, wenn nachgewiesen werde, daß der damit angestrebte Gesundheitsschutz bei den fraglichen inländischen Waren bereits durch andere Vorkehrungen gesichert sei. Im vorliegenden Falle habe der Beklagte des Ausgangsverfahrens die Ausnahmebewilligung mit Bedingungen versehen, während bei der Behandlung inländischer Waren keine dieser Nebenbestimmungen eine Entsprechung finde.

Zu Artikel 9 des Vertrages

Die Frage nach der Tragweite des Verbots von Abgaben zollgleicher Wirkung stelle sich bei der Beurteilung der Frage der Rechtmäßigkeit der strittigen Gebühr aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nur in dem Umfang, in dem nicht die beanstandeten Maßnahmen selbst rechtswidrig seien und entfallen müßten. Selbst wenn diese Maßnahmen rechtmäßig seien, sei nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Erhebung einer Gebühr für eine Ausnahmebewilligung als Abgabe zollgleicher Wirkung verboten. Gestützt auf das Urteil des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1972 in der Rechtssache 29/72 (*Marimex,* Slg. 1972, S. 1309) vertritt die Kommission die Auffassung, die

strittige Gebühr könne nicht als Äquivalent für eine dem Einführer erwiesene Dienstleistung angesehen werden, weil sie dem Einfuhrhändler keinen individuellen und wirtschaftlich meßbaren Vorteil bringe. Diese Gebühren seien auch nicht Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung, die die inländischen und die eingeführten Waren systematisch nach gleichen Kriterien erfasse.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlägt die Kommission folgende Antwort auf die Vorlagefrage vor:

„1. Eine einzelstaatliche Regelung, die

a) die Einfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft hinsichtlich jeder Partie von einer Bescheinigung der zuständigen Behörde des Versandstaates abhängig macht, aus der hervorgeht, daß die Futtermittel einem Verfahren zur Abtötung von Salmonellen unterworfen worden sind, und

b) die Einfuhr solcher Futtermittel erst erlaubt, wenn die zuständige staatliche Behörde des Einfuhrstaates durch bakteriologische Untersuchung festgestellt hat, daß die Ware frei von Salmonellen ist,

c) es in das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörde stellt, Ausnahmegenehmigungen zu erteilen,

ist grundsätzlich mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar.

2. Die zuständige Behörde hat bei der Prüfung der Frage, ob und in welcher Weise sie von dem ihr eingeräumten Ermessen zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen Gebrauch machen will, die durch Artikel 36 des EWG-Vertrags gesetzten Grenzen zu beachten. Unterliegt ein im versendenden Mitgliedstaat gelegener Betrieb zur Herstellung von Futtermitteln tierischer Herkunft einer — gesetzlich nicht vorgeschriebenen — amtlichen Kontrolle, welche derjenigen mindestens vergleichbar ist, die im Einfuhr-Mitgliedstaat für die Anlagen zur gewerblichen Herstellung von Futtermitteln tierischer Herkunft aufgrund entsprechender gesetzlicher Vorschriften praktiziert wird, so kann die Ermessensausübung eine willkürliche Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen, wenn dabei der Einführer zwar von der Verpflichtung freigestellt wird, die Futtermittel vor der Einfuhr einer bakteriologischen Untersuchung zu unterziehen, ihm jedoch statt dessen andere Beschränkungen auferlegt werden, die für inländische Waren nicht gelten und die auch nicht durch sonstige staatliche Vorkehrungen in bezug auf die inländischen Waren ausgeglichen werden."

In der Sitzung vom 26. Juni 1979 haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt D. Ehle, Köln, der Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Ministerialrat Drees, Beistand: Dr. David, und die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater R. Wägenbaur, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 18. September 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 13. September 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 10. November 1978, hat das Verwaltungsgericht Münster dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt: „Sind die Artikel 9, 30 und 36 des EWG-Vertrages und die Verordnungen (EWG) Nr. 804/68 (Milchmarktordnung) und Nr. 2727/75 (Getreidemarktordnung) dahin gehend auszulegen, daß es verboten ist, in einem Mitgliedstaat durch Rechtsnorm die Einfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus einem anderen Mitgliedstaat

entweder

hinsichtlich jeder Partie von einer Bescheinigung der zuständigen Behörde des Exportlandes abhängig zu machen, aus der hervorgeht, daß die Futtermittel einem Verfahren zur Abtötung von Salmonellen unterworfen wurden, und zusätzlich die Einfuhr erst zu genehmigen, wenn die zuständige staatliche Behörde des Importlandes durch bakteriologische Untersuchung festgestellt hat, daß die Ware frei von Salmonellen ist,

oder

Ausnahmegenehmigungen hiervon in das Ermessen der zuständigen Behörde zu stellen und ihr damit die Möglichkeit einzuräumen, diese mit der Maßgabe zu erteilen, daß

— die Genehmigung nur befristet erteilt wird, jederzeit aus veterinärbehördlichen Gründen entschädigungslos widerrufen werden kann, ferner, dem Antrag entsprechend, nur für Ware einer bestimmten Menge und Herkunft und nur für den Transport über bestimmte Zolldienststellen zu bestimmten Empfängern gültig ist,

— für jede einzelne Partie eine Bescheinigung der Veterinärbehörde des Exportlandes über Zusammensetzung und Behandlungsverfahren der einzuführenden Futtermittel vorzulegen ist,

— die Einfuhr in Plastiksäcken nur zugelassen wird, wenn diese neu sind und nach der Entleerung unschädlich beseitigt werden,

— für jede Genehmigung eine Verwaltungsgebühr von mindestens fünf und höchstens fünfzig Deutsche Mark erhoben wird,

wenn einerseits eine viehseuchenrechtliche Vorschrift des Importlandes für die inländische Produktion allgemein die veterinärbehördliche Überwachung der Anlagen zur gewerbsmäßigen Herstellung von Futtermitteln, die Erzeugnisse tierischer Herkunft enthalten, bestimmt, andererseits eine vergleichbare Vorschrift im Exportland nicht besteht, der exportierende Herstellungsbetrieb jedoch einer der im Importland praktizierten Überwachung mindestens vergleichbaren amtlichen Kontrolle unterliegt?"

2 Diese Frage stellt sich im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen einem Unternehmen, das Futtermittel tierischer Herkunft — im vorliegenden Fall Milchaustauschfutter — aus den Niederlanden in die Bundesrepublik Deutschland einführt, und dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Importeur bezweifelt die Vereinbarkeit bestimmter Vorschriften der nordrhein-westfälischen Viehseuchenverordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Auslande vom 18. September 1957 (im folgenden: Viehseuchenverordnung) mit den Artikeln 30 und 36 sowie mit Artikel 9 des Vertrages, die das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen bzw. von Abgaben zollgleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Warenverkehr betreffen, sowie ferner mit den Verordnungen Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148, S. 13) und Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281, S. 1), in denen dieselben Verbote niedergelegt oder vorausgesetzt sind.

3 Die Artikel 9 und 30 des Vertrages entfalten seit dem Ende der Übergangszeit am 31. Dezember 1969 unmittelbare Wirkung und begründen selbst Rechte der einzelnen, die von den staatlichen Gerichten zu schützen sind. Deshalb war es vom 1. Januar 1970 an nicht mehr erforderlich, in den Verordnungen über die gemeinsamen Marktorganisationen die in diesen Artikeln niedergelegten Verbote zu wiederholen, da nach Artikel 38 des Vertrages „die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes ... auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung [finden], soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist". Aus diesem Grund sieht Artikel 22 der — vom Jahr 1968 datierenden — Verordnung Nr. 804/68 das Verbot

von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel ausdrücklich vor, während dieses Verbot in der Verordnung Nr. 2727/75 nur noch für den Handel mit Drittländern ausdrücklich formuliert ist. Der Gerichtshof kann sich daher auf die Auslegung der fraglichen Vorschriften des Vertrages beschränken.

4 Die Viehseuchenverordnung, deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht im Ausgangsverfahren bezweifelt wird, wurde mit Wirkung vom 1. April 1979 durch eine bundesrechtliche Regelung aufgehoben und ersetzt. Sie war jedoch zum Zeitpunkt der Vorgänge, die zu dem bei dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit geführt haben, noch in Kraft. Als Maßnahme zur Bekämpfung der Salmonellose hat sie vor allem die Feststellung und Beseitigung von Salmonellen in den Futtermitteln zum Ziel, die in die Bundesrepublik Deutschland eingeführt werden.

5 Das innerstaatliche Gericht hat die Besonderheiten dieser Regelung im Hinblick auf mögliche Behinderungen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs wie folgt beschrieben: Nach §§ 1 und 2 der Viehseuchenverordnung dürfen die fraglichen Futtermittel nur unter der doppelten Voraussetzung eingeführt werden, daß — erstens — bei der Einfuhr eine Bescheinigung der zuständigen Behörden des Ausfuhrlandes vorgelegt wird, aus der hervorgeht, daß die Ware bei oder nach der Trocknung einem Erhitzungsverfahren unterworfen ist, durch das etwa vorhandene Salmonellen abgetötet werden (§ 1), und — zweitens — bei der Einfuhr eine Untersuchung in Form einer Entnahme von Proben durch tierärztliche Sachverständige des Einfuhrlandes und deren Prüfung in einem staatlichen Veterinäruntersuchungsamt vorgenommen wird; sie dürfen erst eingeführt werden, wenn durch bakteriologische Untersuchung festgestellt ist, daß sie frei von Salmonellen sind. Nach § 9 kann der zuständige Minister Ausnahmen von den Vorschriften der Verordnung, insbesondere von der systematischen Überprüfung an der Grenze, zulassen, wenn eine Einschleppung und eine Verbreitung von Tierseuchen durch die Ein- und Durchfuhr der Futtermittel nicht zu befürchten ist. Die Ausnahmebewilligung kann unter bestimmten Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Dies ist im vorliegenden Fall geschehen, in dem die Zulassung der von der Klägerin des Ausgangsverfahrens beantragten Ausnahme davon abhängig gemacht wurde, daß sie sich mit den in der Vorlagefrage aufgeführten Nebenbestimmungen einverstanden erklärt.

6 Das innerstaatliche Gericht hat erklärt, die in den §§ 1 und 2 der Viehseuchenverordnung vorgeschriebenen Maßnahmen sowie die Erforderlichkeit eines Antrags auf Ausnahmebewilligung nach Artikel 9 und die Nebenbestimmungen, mit denen diese versehen sei, stellten Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne des Artikels 30 des Vertrages dar und im Rechtsstreit gehe es nur um die Frage, ob diese mengenmäßigen Beschränkungen unter die Ausnahme des Artikels 36 EWG-Vertrag fallen, wonach die Bestimmungen der Artikel 30 bis 34 Einfuhrbeschränkungen nicht entgegenstehen, die zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren gerechtfertigt sind, allerdings nur sofern diese weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Das vorlegende Gericht neigt außerdem der Auffassung zu, die Gebührenpflichtigkeit der Ausnahmebewilligung sei unvereinbar mit Artikel 9 des Vertrages, der die Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung verbietet.

7 Bezüglich der durch die betreffende innerstaatliche Regelung vorgesehenen viehseuchenrechtlichen Untersuchungen macht die Klägerin des Ausgangsverfahrens erstens geltend, eine Berufung auf Artikel 36 zur Rechtfertigung solcher Maßnahmen sei nicht mehr möglich, weil infolge von Richtlinien der Gemeinschaft, die zum Zwecke der Harmonisierung der innerstaatlichen Regelungen für Futtermittel erlassen worden seien, der Rückgriff der innerstaatlichen Behörden auf Artikel 36 nicht mehr länger gerechtfertigt sei. Zweitens bringt sie — hilfsweise — vor, nicht nur die durch die Viehseuchenverordnung selbst vorgeschriebenen Maßnahmen, sondern auch das Antragserfordernis für eine Ausnahmebewilligung und die mit dieser verbundenen Nebenbestimmungen stellten eine ihres Erachtens unnötige und damit nicht gerechtfertigte Häufung von Beschränkungen des freien Warenverkehrs mit den fraglichen Erzeugnissen dar, die von der Ausnahme des Artikels 36 nicht gedeckt sei, denn die Herstellung von Futtermitteln durch die betreffenden Unternehmen unterliege im Ausfuhrstaat — wenn auch ohne zwingende diesbezügliche Vorschriften — einer Überwachung, die der im Einfuhrstaat vorgeschriebenen Überwachung im Inland ansässiger Unternehmen vergleichbar sei. Sie ist ferner der Auffassung, die Gebühr von DM 50, von deren Entrichtung die Zulassung einer Ausnahme abhängig ist, sei mit Artikel 9 des Vertrages nicht vereinbar.

8 Die Fragen zur Auslegung, mit denen der Gerichtshof befaßt ist, hat das innerstaatliche Gericht im wesentlichen zu dem Zweck gestellt, über diese

von der Klägerin im Ausgangsverfahren aufgeworfenen Fragen entscheiden zu können.

9 Der Gerichtshof wird zunächst prüfen, wie die Artikel 30 und 36 auszulegen sind, die Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen betreffen, und sodann, wie Artikel 9 auszulegen ist, der im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Entrichtung einer Gebühr heranzuziehen ist.

I — Zu den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag

A — Zu Artikel 30 des Vertrages

10 Wie das innerstaatliche Gericht zu Recht feststellt, legt der Gerichtshof den Begriff der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen in Artikel 30 des Vertrages in ständiger Rechtsprechung dahin aus, daß er auch systematische gesundheitspolizeiliche Kontrollen umfaßt, die an den Grenzen innerhalb der Gemeinschaft durchgeführt werden. Diese Auslegung gilt auch, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 24. Januar 1978 (Rechtssache 82/74, *Staatsanwaltschaft des Königreichs der Niederlande/van Tiggele,* Slg. S. 25) entschieden hat, für eine Regelung, durch die sich ein Unternehmen zur Stellung eines Antrags auf Freistellung oder Bewilligung einer Ausnahme von einer innerstaatlichen Maßnahme gezwungen sieht, die ihrerseits eine mengenmäßige Beschränkung oder eine Maßnahme gleicher Wirkung darstellt.

11 Der Begriff der Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung umfaßt auch die Verpflichtung, eine Bescheinigung darüber vorzulegen, daß die einzuführenden Futtermittel im Ausfuhrland einer bestimmten Behandlung unterzogen worden sind. Der Umstand, daß in den Richtlinien der Gemeinschaft, die auf eine Harmonisierung und möglichst weitgehende Beseitigung der innerstaatlichen gesundheitspolizeilichen Kontrollen abzielen, eine die Ware begleitende Bescheinigung vielfach verlangt wird, schließt nicht aus, daß das Verlangen des Einfuhrmitgliedstaats nach Vorlage einer Bescheinigung der Behörden des Ausfuhrstaats als Maßnahme gleicher Wirkung zu qualifizieren ist. Denn das einseitig von einem Mitgliedstaat vorgeschriebene Erfordernis der Vorlage einer Bescheinigung, von der

dieser Mitgliedstaat Rechtsfolgen abhängig macht, die er für angebracht hält, läßt sich — unter dem Gesichtspunkt der beschränkenden Wirkung auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr — nicht mit der durch eine Richtlinie allen Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtung vergleichen, zur Erleichterung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten eine vereinheitlichte gesundheitsbehördliche Bescheinigung im Rahmen eines Systems auszustellen, durch das die Kontrollen in den Mitgliedstaat der Versendung verlegt und so die systematischen Schutzmaßnahmen an der Grenze durch ein einheitliches System ersetzt werden sollen, das mehrfache Kontrollen an der Grenze überflüssig macht und dennoch dem Bestimmungsland die Möglichkeit läßt, darüber zu wachen, daß die sich aus dem so vereinheitlichten Kontrollsystem ergebenden Garantien auch wirklich vorliegen.

12 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, daß der Begriff Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen auch solche innerstaatlichen Maßnahmen umfaßt, wie sie in den §§ 1, 2 und 9 der Viehseuchenverordnung vorgesehen sind, und daß derartige Maßnahmen unter das Verbot des Artikels 30 des Vertrages fallen, es sei denn, daß auf sie die Ausnahme des Artikels 36 anwendbar ist.

B — Zur Anwendbarkeit des Artikels 36 des Vertrages

13 Bezüglich des Anwendungsbereichs von Artikel 36 fragt das innerstaatliche Gericht in erster Linie, ob sich die Mitgliedstaaten auf diese Vorschrift noch berufen können, wenn durch Richtlinien oder Verordnungen der Gemeinschaft eine Überwachung vorgesehen sein sollte, die denselben Zielen wie die nach Artikel 36 erlassenen innerstaatlichen Bestimmungen dient.

14 In seinem Urteil vom 5. Oktober 1977 (Rechtssache 5/77, *Tedeschi/Denkavit,* Slg. S. 1555) hat der Gerichtshof entschieden, daß Artikel 36 nicht bestimmte Sachgebiete der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorbehalten soll, sondern lediglich Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs durch innerstaatliche Normen insoweit zuläßt, als dies zur Erreichung der in dieser Vorschrift bezeichneten Ziele gerechtfertigt ist und weiterhin gerechtfertigt bleibt. Daraus folgt: Wenn in Anwendung des Artikels 100 EWG-Vertrag Richtlinien der Gemeinschaft die Harmonisierung der zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit von Menschen und Tieren notwendigen Maßnahmen vorsehen und gemeinschaftliche Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung regeln, ist der Rückgriff auf Artikel 36 nicht mehr

gerechtfertigt, und der durch die Harmonisierungsrichtlinien gezogene Rahmen ist nunmehr maßgeblich für die Durchführung der geeigneten Kontrollen und den Erlaß von Schutzmaßnahmen.

15 Die Untersuchung der von der Klägerin angeführten und von dem innerstaatlichen Gericht geprüften Richtlinien zeigt, daß diese die Harmonisierung der gesundheitspolizeilichen Vorbeugung gegen Salmonellen und die gesundheitsbehördliche Überwachung von deren Auftreten in Futtermitteln tierischer Herkunft, insbesondere in Mischfuttermitteln, die Milcherzeugnisse und tierische Fette enthalten — wie das vorlegende Gericht im übrigen zu Recht annimmt —, nicht zum Gegenstand haben oder jedenfalls zum Zeitpunkt der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Vorgänge nicht zum Gegenstand hatten.

16 Dies gilt zunächst für die beiden Richtlinien des Rates 70/524 vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. L 270, S. 1) und 74/63 vom 17. Dezember 1973 über die Festlegung von Höchstgehalten an unerwünschten Stoffen und Erzeugnissen in Futtermitteln (ABl. 1974, L 38, S. 31). Sowohl aus ihrem Wortlaut als auch aus den mit ihnen verfolgten Zielen läßt sich nämlich ableiten, daß diese Richtlinien in keiner Weise das Auftreten von Seuchenerregern in den fraglichen Futtermitteln betreffen, da diese Erreger ganz offensichtlich weder als Zusatzstoffe noch als Stoffe oder Erzeugnisse angesehen werden können, die zwar unerwünscht sind, von denen aber ein bestimmter Höchstgehalt zugelassen wird.

17 Ebenso verhält es sich mit der Richtlinie 70/373 des Rates vom 20. Juli 1970 über die Einführung von gemeinschaftlichen Probeentnahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Untersuchung von Futtermitteln (ABl. L 170, S. 2) und mit den verschiedenen von der Kommission zu ihrer Durchführung erlassenen Richtlinien. Sowohl aus der Überschrift als auch aus dem Inhalt dieser Richtlinien geht nämlich hervor, daß diese nicht die materiellen Anforderungen betreffen, die zur Harmonisierung der innerstaatlichen gesundheitspolizeilichen Maßnahmen für Futtermittel vorgesehen sind, sondern ausschließlich die gemeinschaftlichen Methoden, nach denen geprüft werden kann, ob die Futtermittel den bestehenden oder künftig festzulegenden materiellen Anforderungen entsprechen.

18 Diese materiellen Anforderungen bilden u. a. den Gegenstand der Richtlinien des Rates 77/101 vom 23. November 1976 über den Verkehr mit Einzelfuttermitteln (ABl. 1977, L 32, S. 1) und 79/373 vom 2. April 1979 über den Verkehr mit Mischfuttermitteln (ABl. L 86, S. 30). Um Futtermittel von der Art wie jene, deren Einfuhr zu dem Ausgangsverfahren geführt hat, geht es in der zweiten dieser beiden Richtlinien. Keine von beiden war jedoch zur Zeit der Entstehung des Ausgangsverfahrens in Kraft; darüber hinaus räumt die Richtlinie 79/373 den Mitgliedstaaten für den Erlaß der — für ihre Einhaltung erforderlichen — Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Frist ein, die erst am 1. Januar 1981 endet. Demnach konnten und können diese Richtlinien nicht die Beseitigung der durch Artikel 36 den Mitgliedstaaten zuerkannten Befugnis zur Folge haben, eine Ausnahme vom freien Handel mit den fraglichen Erzeugnissen zu machen. Auch ist es deshalb nicht erforderlich zu prüfen, ob diese Richtlinien das Auftreten von Seuchenerregern in Futtermitteln betreffen.

19 Desgleichen ist auch das Vorbringen der Klägerin des Ausgangsverfahrens zurückzuweisen, das Harmonisierungsprogramm, das mit den Entschließungen des Rates vom 12. März 1968 und vom 22. Juli 1974 über das Veterinärwesen, den Pflanzenschutz und die Tierernährung (ABl. 1968, C 22, S. 18, und ABl. 1974, C 92, S. 2) aufgestellt worden sei, zeige, daß der Rat eine besondere Regelung hinsichtlich der Bekämpfung der Salmonellose für nicht erforderlich gehalten habe, und die verschiedenen Richtlinien bildeten eine abschließende Regelung, deren Durchführung den Rückgriff der Mitgliedstaaten auf Artikel 36 im gesamten Bereich der gesundheitspolizeilichen Überwachung von Futtermitteln unzulässig mache. Diese Argumentation verkennt, daß der Rat sich bei der Harmonisierung der innerstaatlichen gesundheitspolizeilichen Vorschriften der Methode des schrittweisen, einzelne Punkte erfassenden Vorgehens bedient und daß jedenfalls zum Zeitpunkt der dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Vorgänge das Harmonisierungsprogramm noch nicht vollständig verwirklicht war.

20 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, daß die Voraussetzungen, unter denen die Berufung der Mitgliedstaaten auf die durch Artikel 36 EWG-Vertrag zugelassenen Ausnahmen ihre Rechtfertigung verliert, für Mischfuttermittel tierischer Herkunft, vor allem was die Bekämpfung von Seuchenerregern angeht, zum Zeitpunkt der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Vorgänge nicht vorlagen.

C — Zum Begriff der „gerechtfertigten Beschränkung" im Sinne von Artikel 36 des Vertrages

21 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist im Hinblick auf die Vorlagefrage weiter zu prüfen, ob Beschränkungen von der Art, wie sie durch die Viehseuchenverordnung auferlegt werden, nicht etwa die von Artikel 36 gezogenen Grenzen für zulässige Ausnahmen vom freien Warenverkehr überschreiten. Aus dem genannten Artikel ergibt sich nämlich, daß die danach zulässigen Verbote oder Beschränkungen gerechtfertigt, d. h. zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich sein müssen und weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen dürfen.

22 In diesem Zusammenhang wird in erster Linie gefragt, ob eine doppelte Kontrolle, die darin besteht, daß zum einen eine Bescheinigung der zuständigen Behörde des Exportlandes verlangt wird, aus der hervorgeht, daß die Futtermittel einem Verfahren zur Abtötung von Salmonellen unterworfen wurden, und zum anderen systematische Untersuchungen an der Grenze durchgeführt werden und die Einfuhr erst zugelassen wird, wenn festgestellt worden ist, daß die Ware frei von Salmonellen ist, die Grenzen des nach Artikel 36 Zulässigen überschreitet.

23 In seinem Urteil vom 20. Mai 1976 (Rechtssache 104/75, *de Peijper*, Slg. S. 613) hat der Gerichtshof festgestellt, daß eine nationale Regelung oder Praxis nicht unter die Ausnahmebestimmungen des Artikels 36 fällt, wenn die Gesundheit oder das Leben von Menschen und Tieren „genauso wirksam durch Maßnahmen geschützt werden kann, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beschränken", und daß „insbesondere ... Artikel 36 nicht zur Rechtfertigung von — selbst an sich zweckmäßigen — Regelungen oder Praktiken geltend gemacht werden [kann], deren beschränkende Elemente ihre Ursache im wesentlichen in dem Bestreben finden, die Belastung der Verwaltung oder die öffentlichen Ausgaben zu vermindern, es sei denn, daß ohne diese Regelungen oder Praktiken diese Belastung oder diese Ausgaben deutlich die Grenzen dessen überschreiten, was vernünftigerweise verlangt werden kann". Überdies wird in demselben Urteil angedeutet, daß, soweit durch eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten die aufgrund der Ausnahme des Artikels 36 weiterhin zulässigen Kontrollen an der Grenze erleichtert und weniger einschneidend gestaltet werden können, die Gesundheitsbehörden zu prüfen haben, ob die im Rahmen einer solchen

Zusammenarbeit ausgestellten Nachweise nicht eine Vermutung dafür begründen, daß die eingeführten Waren den Erfordernissen der innerstaatlichen gesundheitsrechtlichen Vorschriften entsprechen, was zu einer Erleichterung der Kontrollen beim Übergang der Ware von einem Mitgliedstaat in den anderen beitragen müßte.

24 Es ist Sache der innerstaatlichen Gerichte, diese Kriterien in jedem einzelnen Fall unter Berücksichtigung aller Umstände der von ihnen zu beurteilenden Rechtsstreitigkeiten anzuwenden; dabei haben sie zu beachten, daß stets die innerstaatliche Behörde, die sich auf Artikel 36 beruft, nachzuweisen hat, daß die von ihr verhängten Maßnahmen diesen Kriterien gerecht werden.

25 Das innerstaatliche Gericht ersucht ferner um Aufklärung darüber, ob eine Regelung, nach der es in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt ist, Einfuhrgenehmigungen zu erteilen und diese mit den in der Vorlagefrage beschriebenen Nebenbestimmungen zu versehen, nicht die Grenzen des Artikels 36 überschreitet.

26 Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 15. Dezember 1976 (Rechtssache 41/76, *Donckerwolcke*, Slg. S. 1921) festgestellt, daß die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften im innergemeinschaftlichen Handel, welche das Erfordernis von Einfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formal aufrechterhalten, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstellt und daher verboten ist. Dieses Verbot gilt jedoch nicht für solche Fälle, in denen Verbote oder Beschränkungen für den Warenverkehr gerade nach Artikel 36 des Vertrages aufrechterhalten werden dürfen, sofern sie im Sinne dieser Vorschrift gerechtfertigt sind. Die Genehmigung, um die es sich im Ausgangsverfahren handelt, besteht in der Bewilligung einer Ausnahme von der Regel der doppelten Untersuchung, die durch die §§ 1 und 2 der Viehseuchenverordnung vorgeschrieben ist, und ist damit von vornherein als weniger belastend anzusehen als die Anwendung der Regel, von der sie eine Ausnahme zuläßt. Daraus folgt, daß eine Regelung über die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen, durch die im Sinne einer Erleichterung eine Ausnahme von einem allgemeinen gesundheitspolizeilichen Überwachungssystem zugelassen wird, das mit Artikel 36 vereinbar wäre, ihrerseits den Anforderungen dieser Bestimmung entspricht. Würde die Regelung lediglich die Abschwächung eines allgemeinen Überwachungssystems gestatten, welches über das nach Artikel 36

Zulässige hinausginge, so wäre sie anhand ihrer eigenen Merkmale darauf zu untersuchen, ob sie einen der Tatbestände des Artikels 36 EWG-Vertrag für eine Ausnahme vom Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen erfüllt.

27 Nach alledem kann Artikel 36 des Vertrages nicht dahin ausgelegt werden, daß es einer innerstaatlichen Behörde, die für den Regelfall Beschränkungen der Einfuhr von Futtermitteln in Form gesundheitspolizeilicher Kontrollen angeordnet hat, grundsätzlich untersagt wäre, die Bewilligung von Ausnahmen durch in das Ermessen der Verwaltung gestellte Einzelfallmaßnahmen vorzusehen, sofern diese Ausnahmen auf eine Verringerung der durch die allgemeine Regelung auferlegten Belastungen hinauslaufen und diese Befugnis zur Bewilligung von Ausnahmen nicht zu willkürlichen diskriminierenden Unterscheidungen zwischen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten führt.

28 Dies bedeutet jedoch nicht, daß jede einzelne Nebenbestimmung, mit der die innerstaatliche Behörde solche Genehmigungen versieht, ohne weiteres dem Artikel 36 entspricht. Wie oben ausgeführt, ist es Sache der innerstaatlichen Gerichte, unter Berücksichtigung des oben bereits hervorgehobenen Grundsatzes, wonach die Behörde, die sich auf Artikel 36 beruft, nachzuweisen hat, daß die von ihr verhängten Maßnahmen den dort genannten Kriterien gerecht werden, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob diese Nebenbestimmungen zur Erreichung des Zieles erforderlich sind, das nach Artikel 36 verfolgt werden darf.

II — Zu Artikel 9 EWG-Vertrag

29 Schließlich ersucht das innerstaatliche Gericht den Gerichtshof um Auslegung von Artikel 9 des Vertrages im Zusammenhang mit der der Klägerin des Ausgangsverfahrens auferlegten Verpflichtung, für die Zulassung der oben genannten Ausnahme von der Viehseuchenverordnung eine Gebühr zu entrichten.

30 Artikel 9 des Vertrages enthält das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Zölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben. Dieses Verbot läßt keine

Unterscheidung nach dem Zweck der finanziellen Belastungen zu, deren Beseitigung es vorsieht, und umfaßt daher auch die Gebühren für gesundheitspolizeiliche Kontrollen bei der Wareneinfuhr. Anders wäre es nur, wenn die finanziellen Belastungen Teil einer allgemeinen inländischen Abgabenregelung wären, die systematisch einheimische und eingeführte Erzeugnisse nach denselben Merkmalen erfaßte, oder wenn diese Belastungen das Entgelt für einen dem Importeur tatsächlich geleisteten Dienst darstellten. Gebühren von der Art wie diejenige, welche in der im vorliegenden Fall erteilten Genehmigung festgesetzt wurde, erfassen ausschließlich eingeführte Erzeugnisse. Sie stellen auch kein Entgelt für einen dem Importeur erwiesenen Dienst dar, denn die Tätigkeit einer staatlichen Verwaltung, die zum Wohl der Allgemeinheit auf die Aufrechterhaltung eines Systems von gesundheitspolizeilichen Kontrollen gerichtet ist, kann — auch wenn dieses in Form von Ausnahmebewilligungen im Einzelfall durchgeführt wird, die weniger einschneidend als ein allgemeines Überwachungssystem sind — nicht als eine Dienstleistung für den Importeur angesehen werden, die die Auferlegung einer finanziellen Belastung als Gegenleistung rechtfertigen könnte.

31 Deshalb ist Artikel 9 des Vertrages dahin auszulegen, daß eine finanzielle Belastung, die aus Gründen der gesundheitspolizeilichen Überwachung auferlegt wird, eine Abgabe zollgleicher Wirkung darstellt und daher verboten ist, und zwar selbst dann, wenn diese Überwachung in Form eines Systems von individuellen Einfuhrgenehmigungen geregelt und dieses System im Sinne von Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt ist.

Kosten

32 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Münster mit Beschluß vom 13. September 1978, eingetragen ins Register des Gerichtshofes am 10. November 1978, vorgelegte Frage für Recht erkannt:

1. **Der Begriff Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen umfaßt auch solche innerstaatliche Maßnahmen, wie sie in den §§ 1, 2 und 9 der Viehseuchenverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Auslande vom 18. September 1957 vorgesehen sind. Derartige Maßnahmen fallen unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag, es sei denn, daß auf sie die Ausnahme des Artikels 36 EWG-Vertrag anwendbar ist.**

2. **Die Voraussetzungen, unter denen die Berufung der Mitgliedstaaten auf die durch Artikel 36 EWG-Vertrag zugelassenen Ausnahmen ihre Rechtfertigung verliert, lagen für Mischfuttermittel tierischer Herkunft, vor allem was die Bekämpfung von Seuchenerregern angeht, zum Zeitpunkt der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Vorgänge nicht vor.**

3. **Eine doppelte Kontrolle der in der Vorlagefrage beschriebenen Art geht über das nach Artikel 36 EWG-Vertrag Zulässige hinaus, wenn die Gesundheit oder das Leben von Menschen und Tieren genauso wirksam durch Maßnahmen geschützt werden kann, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beschränken. Soweit durch eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten die aufgrund der Ausnahme des Artikels 36 weiterhin zulässigen Kontrollen an der Grenze erleichtert und weniger einschneidend gestaltet werden können, haben die Gesundheitsbehörden zu prüfen, ob die im Rahmen einer solchen Zusammenarbeit ausgestellten Nachweise nicht eine Vermutung dafür begründen, daß die eingeführten Waren den Erfordernissen der innerstaatlichen gesundheitsrechtlichen Vorschriften entsprechen, was zu einer Erleichterung der Kontrollen beim Übergang der Ware von einem Mitgliedstaat in den anderen beitragen müßte.**

4. **Artikel 36 EWG-Vertrag kann nicht dahin ausgelegt werden, daß es einer innerstaatlichen Behörde, die für den Regelfall Beschränkungen der Einfuhr von Futtermitteln in Form gesundheitspolizeilicher Kontrollen angeordnet hat, grundsätzlich untersagt wäre, die Bewilligung von Ausnahmen durch in das Ermessen der Verwaltung gestellte Ein-**

zelfallmaßnahmen vorzusehen, sofern diese Ausnahmen auf eine Verringerung der durch die allgemeine Regelung auferlegten Belastungen hinauslaufen und diese Befugnis zur Bewilligung von Ausnahmen nicht zu willkürlichen diskriminierenden Unterscheidungen zwischen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten führt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß jede einzelne Nebenbestimmung, mit der die innerstaatliche Behörde eine solche Genehmigung versieht, ohne weiteres dem Artikel 36 EWG-Vertrag entspricht.

5. **Es ist Sache der innerstaatlichen Gerichte, diese Kriterien in jedem einzelnen Fall unter Berücksichtigung aller Umstände der von ihnen zu beurteilenden Rechtsstreitigkeiten anzuwenden; dabei haben sie zu beachten, daß stets die innerstaatliche Behörde, die sich auf Artikel 36 EWG-Vertrag beruft, nachzuweisen hat, daß die von ihr verhängten Maßnahmen diesen Kriterien gerecht werden.**

6. **Artikel 9 EWG-Vertrag ist dahin auszulegen, daß eine finanzielle Belastung, die aus Gründen der gesundheitspolizeilichen Überwachung auferlegt wird, eine Abgabe zollgleicher Wirkung darstellt und daher verboten ist, und zwar selbst dann, wenn diese Überwachung in Form eines Systems von individuellen Einfuhrgenehmigungen geregelt und dieses System im Sinne von Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt ist.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. November 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher