SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI VOM 5. JULI 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In diesem Verfahren geht es um die Vereinbarkeit der dänischen Rechtsvorschriften über die Gesundheitskontrollen bei aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erdnußerzeugnissen mit der Gemeinschaftsrechtsordnung. Sie haben darüber zu entscheiden, ob diese Vorschriften, die die Einfuhr der genannten Erzeugnisse von einer systematischen Gesundheitskontrolle abhängig machen und die damit verbundene finanzielle Belastung den Importeuren auferlegen, mit den Artikeln 9 und 13 des Vertrages über das Verbot von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung im Einklang stehen.

Lassen Sie mich den Sachverhalt zusammenfassen. Mit Verordnung Nr. 7 des Innenministers vom 7. Januar 1971 ist in Dänemark der Verkauf von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen, die Aflatoxin in feststellbaren Mengen enthalten, verboten worden (Artikel 1); Aflatoxin ist eine gesundheitsschädliche Substanz, die von bestimmten Pilzen unter gewissen Hitze- und Feuchtigkeitsbedingungen erzeugt wird. Zur Umsetzung dieses Verbots unterwirft die dänische Verordnung die genannten aus Drittländern oder — und dies ist der entscheidende Punkt — anderen Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnisse der Kontrolle eines vom Direktor des staatlichen Lebensmittelinstituts bestimmten privaten Labors (Artikel 5 Absatz 1). Die Verordnung verpflichtet also den Importeur, für die vom Labor durchgeführten Untersuchungen und Entnahmen von Proben ein Entgelt zu zahlen (Artikel 5 Absatz 3). Die Höhe dieses Entgelts wird nicht vom Staat, sondern vom Labor festgelegt und unmittelbar an dieses gezahlt.

Mit Schreiben vom 28. Februar 1980 leitete die Kommission gegen die dänische Regierung das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag mit der Begründung ein, die Auferlegung einer Gebühr für die Gesundheitskontrollen bei aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen stelle eine Abgabe zollgleicher Wirkung dar und falle deshalb unter das Verbot der Artikel 9 ff. Die Kommission forderte deshalb die dänische Regierung auf, innerhalb von zwei Monaten etwaige Erklärungen zu dieser Beanstandung abzugeben. Die dänische Regierung antwortete mit Schreiben ihres Ständigen Vertreters bei der EWG vom 8. Juli 1980. Darin trug sie vor, die Gebühr für die Gesundheitskontrollen bilde eine „inländische Abgabe" im Sinne des Artikels 95, da es sich um eine Zahlungspflicht handele, die systematisch *alle* Erzeugnisse derselben Gruppe erfasse. Zwar erzeuge Dänemark aus allseits bekannten klimatischen Gründen keine Erdnüsse, doch ändere dies nicht die Fragestellung. Bei Fehlen entsprechender einheimischer Erzeugnisse sei nämlich auch eine nur eingeführten Erzeugnissen auferlegte Belastung angesichts Ihrer Rechtsprechung als eine nichtdiskriminierende inländische Abgabe anzusehen und stehe als solche mit den Bestimmungen des Vertrages im Einklang.

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Da sie diese Argumente nicht überzeugten, gab die Kommission am 3. September 1981 die vorgeschriebene, mit Gründen versehene Stellungnahme ab und bestätigte darin ihre ursprünglich zum Ausdruck gebrachte Ansicht. Der dänische Vertreter bekräftigte seinerseits am 8. Dezember 1981 die Rechtsauffassung seiner Regierung; somit rief die Kommission am 26. Mai 1982 den Gerichtshof an und beantragte die Feststellung, daß das Königreich Dänemark die Artikel 9 und 13 des Vertrages verletzt habe, indem es eine Gebühr für die Gesundheitskontrolle bei der Einfuhr von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten erhoben habe.

2. Das Ihnen vorgelegte Problem erfordert letztlich eine Entscheidung darüber, ob eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, die dem Importeur die mit der Kontrolle von Waren aus anderen Mitgliedstaaten verbundenen Kosten auferlegt, mit der Gemeinschaftsrechtsordnung vereinbar ist. Es handelt sich also nicht — und darauf ist gleich hinzuweisen — um eine Beurteilung des dänischen Systems der Gesundheitskontrollen, sondern — ich wiederhole es — lediglich um die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der den Importeuren auferlegten Belastung.

Wie bereits gesagt, macht Dänemark geltend, diese Belastung sei — weit davon entfernt, eine Abgabe gleicher Wirkung darzustellen — eine inländische Abgabe. Daher fänden auf sie nicht die Artikel 9 und 13 Anwendung, sondern es sei Artikel 95 anwendbar. Zur Begründung dieser Rechtsauffassung trägt Dänemark verschiedene Argumente vor.

Zunächst bestreitet es, daß die Gebühr für die in den Labors durchgeführten Kontrollen eine Abgabe im eigentlichen Sinne sei. In Wirklichkeit handele es sich nur um die Zahlung der Kosten für die Kontrolle. Diese Auffassung ist ganz und gar unbegründet. Ich erinnere daran, daß nach Ihrer Rechtsprechung unter einer Abgabe zollgleicher Wirkung im Sinne der Artikel 9 und 13 des Vertrages „eine den Waren wegen des Überschreitens der Grenze einseitig auferlegte finanzielle Belastung . . ., unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung" zu verstehen ist (Urteil vom 25. 1. 1977, Rechtssache 46/76, Bauhuis/Niederlande, Slg. 1977, 5, Randnummern 7/11 der Entscheidungsgründe; im gleichen Sinne u. a. die Urteile vom 14. 12. 1962, verbundene Rechtssachen 2 und 3/62, Kommission/Luxemburg und Belgien, Slg. 1962, 869, und vom 3. 2. 1981, Rechtssache 90/79, Kommission/Frankreich, Slg. 1981, 283).

Wenn also Bezeichnung und Art der Erhebung der Belastung nicht ins Gewicht fallen, ist der Umstand ohne Bedeutung, daß, wie in unserem Fall, die vom Importeur gezahlten Beträge von privaten Stellen erhoben und von diesen nicht an die Behörden weitergeleitet werden. Demgegenüber ist ein anderer Umstand, der von Ihnen mehrfach hervorgehoben worden ist, von Bedeutung: die wenn auch nur geringfügige behindernde Auswirkung, die die finanzielle Belastung auf den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr hat. Es kann nicht ernsthaft bezweifelt werden, daß die den Importeuren für diese Kontrollen auferlegten Gebühren eine derartige Behinderung darstellen. Diese Gebühr beeinflußt nämlich den Preis der eingeführten Waren und hat also für die Handelsströme Folgen, die denen eines Zolls entsprechen.

Aus der gleichen Sicht stellt die beklagte Regierung die Gebühr für die Laborkontrollen als ein Entgelt für einen Dienst dar. In der Tat können nach Ihrer Rechtsprechung finanzielle Belastungen dieser Art nicht als Abgaben zollgleicher Wirkung eingestuft werden (vgl. Urteile vom 1. 7. 1969 in der Rechtssache 24/68,

Kommission/Italienische Republik, Slg. 1969, 193, insbesondere Randnummer 11 der Entscheidungsgründe, vom 11. 10. 1973 in der Rechtssache 39/73, Rewe, Slg. 1973, 1039, insbesondere Randnummer 4 der Entscheidungsgründe, vom 5. 2. 1976 in der Rechtssache 87/75, Bresciani/Amministrazione italiana delle Finanze, Slg. 1976, 129, vom 25. 1. 1977 in der bereits zitierten Rechtssache 46/76, Randnummern 7/11 der Entscheidungsgründe, vom 12. 7. 1977 in der Rechtssache 89/76, Kommission/Niederlande, Slg. 1977, 1355). Diese Rechtsprechung kann aber im vorliegenden Fall nicht herangezogen werden, da die dänischen Kontrollen bei Erdnüssen einem allgemeinen staatlichen Interesse — dem Schutz der Gesundheit — entsprechen. Es ist also nicht möglich, diese als einen Dienst zu betrachten, der dem der Kontrolle unterworfenen Wirtschaftsteilnehmer individuell geleistet wird, und so ihm gegenüber den Anspruch auf eine Gegenleistung zu rechtfertigen.

3. Die beklagte Regierung betont sodann, die innerstaatliche Verordnung über Gesundheitskontrollen bei Erdnüssen beziehe sich unterschiedslos auf einheimische und eingeführte Erzeugnisse. Da es keine dänische Erdnußerzeugung gibt, ist die damit geltend gemachte Gleichbehandlung in Wirklichkeit bloß formal; aber abgesehen davon ist festzustellen, daß nach Ihrer Rechtsprechung die diskriminierende Wirkung der Abgabe gleicher Wirkung für das Eingreifen des Verbots gemäß Artikel 9 nicht unerläßlich ist. Für diese Auslegung (vgl. dazu das bereits zitierte Urteil vom 1. 7. 1969 in der Rechtssache 24/68, Randnummer 9 der Entscheidungsgründe, und das Urteil vom gleichen Tag in den verbundenen Rechtssachen 2 und 3/69, Brachfeld und Chougol, Slg. 1969, 211, insbesondere Randnummern 17/18 und 24/25 der Entscheidungsgründe) spricht entschieden gerade der Umstand, daß das fragliche Verbot objektiv gilt, das heißt ohne Rücksicht darauf, ob es im Einfuhrland konkurrierende Erzeugnisse gibt.

In Wirklichkeit muß die Belastung Teil einer „allgemeinen inländischen Gebührenregelung [sein], die Warengattungen systematisch nach objektiven, unabhängig vom Ursprung der Waren angewandten Kriterien [erfaßt]" (so u. a. das Urteil vom 28. 1. 1981 in der Rechtssache 32/80, Kortmann, Slg. 1981, 251, insbesondere Randnummer 16 der Entscheidungsgründe), um dem genannten Verbot zu entgehen und um in den Geltungsbereich des Artikels 95 zu fallen. Und dies scheint mir der Kern des Rechtsstreits zu sein. Fällt die dänische Gebühr unter eine allgemeine inländische Gebührenregelung? Prüfen wir zunächst, was unter diesem Begriff zu verstehen ist.

Zahlreiche Ihrer Urteile geben dazu wertvolle Hinweise. Ich beziehe mich in erster Linie auf das bereits zitierte Urteil vom 3. Februar 1981 in der Rechtssache 90/79, auf das der Beklagte besonders, und zwar mit der Begründung hingewiesen hat, aus ihm ließen sich ernsthafte Argumente zugunsten der von ihm vertretenen Rechtsauffassung ableiten. In dieser Rechtssache war zu entscheiden, ob eine Abgabe auf eingeführte Erzeugnisse (Reprographiegeräte) eine Abgabe gleicher Wirkung oder eine inländische Abgabe im Sinne von Artikel 95 darstellte. Der Gerichtshof untersuchte die gesamte französische Regelung, zu der die Maßnahmen bezüglich der Reprographiegeräte gehörten, und insbesondere alle diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die verhindern wollen, daß das Reprographieverfahren Autoren und Verleger der finanziellen Vorteile beraubt, die ihnen nach den staatlichen Urheberrechtsgesetzen zustehen.

Mir scheint es also eindeutig zu sein, daß der Gerichtshof bei der Verwendung der Begriffe „Regelung" oder „allgemeines System" an einen weitreichenden normativen Zusammenhang denkt, in den die finanzielle Belastung konsequenterweise gehört. Andere Urteile liefern ähnliche Hinweise. Ich erinnere an das Urteil vom 22. März 1977 in der Rechtssache 78/76, Steinike und Weinlig/Deutschland (Slg. 1977, 595). In diesem Fall hatten Sie über die Natur eines Beitrags zu entscheiden, der eine ausgedehnte Warengruppe wie die Obst- und Gemüseerzeugnisse erfaßte; sie stellten fest, daß von einer „allgemeinen Regelung" nur dann die Rede sein könne, wenn die inländische Abgabe „ganze Kategorien einheimischer oder fremder Erzeugnisse trifft, die sich alle und ohne Rücksicht auf ihren Ursprung in einer vergleichbaren Lage befinden" (Randnummer 30 der Entscheidungsgründe).

Mir scheint auch nicht, daß für die Gegenansicht — wie es der Beklagte tut — die zwei Urteile vom 4. April 1968 in den Rechtssachen 27/67, Fink-Frucht (Slg. 1968, 333) und 31/67, Stier (Slg. 1968, 352) herangezogen werden können. In beiden Fällen war nämlich der streitige Betrag im Rahmen der Umsatzsteuer eingezogen worden, die per definitionem eine Abgabe von allgemeiner Tragweite ist. Und dies scheint mir der entscheidende Umstand der Sachverhalte zu sein, auf die sich die genannten Entscheidungen beziehen. Dagegen war, was unsere Fragestellung angeht, nicht erheblich, daß wegen des Fehlens einer entsprechenden einheimischen Erzeugung die betreffende Belastung nur eingeführte Erzeugnisse traf; die fraglichen Gemüse- oder Obstsorten werden in der Bundesrepublik Deutschland nicht erzeugt.

4. Lassen Sie mich nun prüfen, ob die in der dänischen Verordnung vorgesehene finanzielle Belastung die aufgestellten Voraussetzungen erfüllt, d. h. ob diese Verordnung einen ganzen Warensektor betrifft und ob folglich der Anwendungsbereich der Gebühr hinreichend weit ist.

Die Verordnung Nr. 7 vom 7. Januar 1971, auf die sich der vorliegende Rechtsstreit bezieht, wurde aufgrund des Gesetzes Nr. 310 vom 6. Juni 1972 über (u. a.) Lebensmittel erlassen. Diese Verordnung überträgt den Gemeindebehörden die Überwachung und Kontrolle der genannten Erzeugnisse auf der Erzeuger- sowie auf der Groß- und Einzelhandelsstufe und bestimmt, daß die entstehenden Kosten von der Allgemeinheit aus den gemeindlichen Steuereinnahmen zu bestreiten sind. Für einige Erzeugnisse ist jedoch eine andere Regelung vorgesehen. § 41 des Gesetzes bestimmt dazu: „Der für die Bekämpfung der Lebensmittelverseuchung zuständige Minister kann Regeln festsetzen oder Vorschriften erlassen, wonach bestimmte Arten von Lebensmitteln oder Zusatzstoffen einer besonderen Kontrolle unterworfen werden, deren Kosten von dem betroffenen Unternehmen zu tragen sind." Für diese letztere Maßnahme war — so die Gesetzesbegründung — die Erwartung bestimmend, daß die Unternehmen die Kosten durch Einbeziehung in den Verkaufspreis auf die Verbraucher abwälzen würden.

Nun sind auf der Grundlage des § 41 zahlreiche Verordnungen bezüglich der Kontrollen von Lebensmittelzusätzen und bestimmten Lebensmitteln erlassen worden. Jedoch sind im Hinblick auf die Lebensmittel lediglich zwei Maßnahmen getroffen worden:

a) Verordnung Nr. 555 vom 29. November 1974, die die Einfuhr von Paranüssen verbietet,

b) Verordnung Nr. 7 vom 7. Januar 1971, die ein entsprechendes Verbot für die Erdnüsse enthält und um die es im vorliegenden Fall geht.

Beide Verbote werden mit dem hohen Gesundheitsrisiko gerechtfertigt, das das in diesen Erzeugnissen enthaltene Aflatoxin darstelle; keines dieser beiden Verbote gilt aber absolut. Wie wir nämlich wissen, ist die Einfuhr von Paranüssen und Erdnüssen möglich, sofern der Direktor des nationalen Lebensmittelinstituts eine Genehmigung im Anschluß an eine Gesundheitskontrolle erteilt, deren Kosten von den Wirtschaftsteilnehmern zu tragen sind.

Nun hat aber eine Belastung wie die vorliegende nach meinem Dafürhalten einen zu engen Anwendungsbereich, als daß man in dieser Hinsicht den Begriff des „allgemeinen Abgabensystems" verwenden könnte. Die beklagte Regierung bejaht das Vorliegen eines solchen Systems; das einheitliche Merkmal sei die besondere Gefährlichkeit der Erzeugnisse, auf die sich die Belastung beziehe. Ich bin damit nicht einverstanden. Das Vorliegen von Aflatoxin ist sicherlich ein Umstand, der die Gleichbehandlung der Erdnüsse und der Paranüsse erklärt; es ist aber auch festzustellen, daß diese Erzeugnisse eine zu kleine Warengruppe darstellen — auch wenn von einer „Gruppe" die Rede sein könnte —, um eine „Kategorie" zu sein und ein inländisches Abgabensystem für diese Waren zu rechtfertigen. „System" und „Kategorie" sind also Begriffe, die in unserem Fall nicht angemessen sind, weil sie zu weit gehen. Was uns vorliegt, sind lediglich zwei besondere Vorschriften, die als solche nicht unter Artikel 95 fallen können.

5. Schließlich bringt die dänische Regierung hilfsweise das Argument des guten Glaubens vor. Wenn — so meint sie — ein Mitgliedstaat den Importeuren bestimmter Erzeugnisse eine finanzielle Belastung in gutem Glauben auferlege, d. h. ohne sich bewußt zu sein, den gemeinschaftlichen Warenverkehr zu behindern, sei es nicht billig, diesen Staat für eine Verletzung des Artikels 9 des Vertrages verantwortlich zu machen. Im vorliegenden Fall — so die beklagte Regierung — werde der gute Glaube dadurch belegt, daß sich die Auferlegung der Gebühr letztlich aus der Absicht ergebe, die Gesundheit zu schützen. Es sei also anzunehmen, daß, wenn es entsprechende einheimische Erzeugnisse gäbe, diese mit der gleichen Gebühr belastet worden wären.

Aber auch dieses Argument vermag nicht zu überzeugen. Wie der Vertreter der Kommission bemerkt hat, würde, ließe man das Unterscheidungsmerkmal des guten Glaubens zu, dies die Einführung eines ausschließlich subjektiven Kriteriums bedeuten. Nun geht aber Ihre Rechtsprechung in die entgegengesetzte Richtung. Sie haben nämlich wiederholt betont, daß die allgemeine inländische Abgabenregelung, zu der die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegte Belastung gehören muß, um als rechtmäßig betrachtet werden zu können, nach objektiven Kriterien zu bestimmen ist. Es sei hinzugefügt — und dieser Hinweis scheint mit entscheidend zu sein —, daß das Verbot des Artikels 9 immer dann eingreift, wenn die Belastung den innergemeinschaftlichen Warenverkehr objektiv behindert. In diesem Bereich würde also die Anerkennung subjektiver Faktoren eine schwerwiegende Schwächung eines grundlegenden Prinzips, wie es das Prinzip des freien Warenverkehrs ist, bedeuten.

6. Aufgrund dieser Überlegungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt über die von der Kommission gegen das Königreich Dänemark erhobene Klage, die am 26. Mai 1982 bei der Kanzlei eingegangen ist, zu entscheiden:

Das Königreich Dänemark hat die Artikel 9 und 13 EWG-Vertrag verletzt, indem es die Verpflichtung der Importeure von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten aufrechterhalten hat, die Kosten für die Gesundheitskontrollen zu tragen, die bei diesen Erzeugnissen vorzunehmen sind, und indem es die Erteilung der Genehmigung zur Einfuhr dieser Erzeugnisse von den genannten Kontrollen abhängig gemacht hat.

Angesichts der Schwierigkeit und — was zumindest für einige Punkte zutrifft — Erstmaligkeit der behandelnden Fragen scheint es mir billig, die Kosten ganz gegeneinander aufzuheben.