schaft vor dem Versand der Waren nach anderen Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Gemeinsame Vorschriften über die Erhebung von gesundheitsbehördlichen Gebühren sind mit dem Vertrag vereinbar, vorausgesetzt, daß die Höhe der Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der Kontrollen steht.

2. Die gesundheitsbehördliche Kontrolle der aus Drittländern eingeführten Waren steht in einem anderen tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang als die Kontrolle von Waren mit Ursprung aus der Gemeinschaft. In diesem Zusammenhang ist es den Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht untersagt, gesundheitsbehördliche Gebühren zu erheben, vorausgesetzt allerdings, daß die Höhe dieser Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der Kontrollen steht.

3. Artikel 11 der Richtlinie 72/461 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch rechtfertigt die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr für die Erteilung einer auf die nationalen Rechtsvorschriften über gesundheitsbehördliche Kontrollen gestützten Genehmigung zur Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern, vorausgesetzt, die Höhe der erhobenen Gebühr steht in einem angemessenen Verhältnis zu den Kontrollkosten.

   Die Rechtmäßigkeit der Erhebung einer Gebühr für gesundheitsbehördliche Kontrollen des aus Drittländern eingeführten frischen Fleisches kann, sofern die Höhe der Gebühr den Kontrollkosten entspricht, nicht von dem Nachweis abhängig gemacht werden, daß in allen anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vergleichbare Gebühren erhoben werden.

In der Rechtssache 1/83

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bayerischen Verwaltungsgericht München in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

IFG INTERCONTINENTALE FLEISCHHANDELSGESELLSCHAFT MBH & Co. KG, München,

gegen

FREISTAAT BAYERN

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (72/461/EWG) im Zusammenhang mit der Erhebung einer nationalen Gebühr für die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, K. Bahlmann und Y. Galmot, der Richter P. Pescatore, G. Bosco, O. Due, U. Everling und C. Kakouris,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Nach Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) sind vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung oder vorbehaltlich einer vom Rat beschlossenen Ausnahme die Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle und die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung untersagt.

Die Verordnung Nr. 2759/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch (ABl. L 282, S. 1) enthält in Artikel 17 Absatz 2 eine fast gleichlautende Bestimmung, nach der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle und mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung ebenfalls verboten sind.

Die viehseuchenrechtlichen Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch sind in der Richtlinie 72/461 des Rates vom 12. Dezember 1972 (ABl. L 302, S. 24) geregelt. Diese Richtlinie sieht ein System zur Kontrolle des Fleisches beim Versand im Ausfuhrland vor. Nach ihrem Artikel 11 dürfen bis zum Inkrafttreten einer Gemeinschaftsregelung für die Einfuhren von frischem Fleisch aus dritten Ländern die einzelstaatlichen Bestimmungen für aus diesen Ländern eingeführtes frisches Fleisch nicht günstiger sein als die Bestimmungen nach dieser Richtlinie.

In den Artikeln 22 bis 25 der Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei

der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern (ABl. L 302, S. 28) ist ein gemeinschaftliches Verfahren zur Kontrolle der Genußtauglichkeit vorgesehen. Was die Fristen zur Durchführung der Richtlinie betrifft, so heißt es in Artikel 32 Absatz 2, daß die Mitgliedstaaten den Bestimmungen über ein in der Richtlinie vorgesehenes gemeinschaftliches Verfahren bis zum 1. Januar 1977 nachkommen.

Die Anwendung des gemeinschaftlichen Kontrollverfahrens setzt den Erlaß einer Reihe von Durchführungsmaßnahmen durch die zuständigen Behörden der Gemeinschaft voraus.

So war die in Artikel 3 der Richtlinie 72/462 vorgesehene Liste der Drittländer, aus denen die Mitgliedstaaten die Einfuhr zulassen, Gegenstand der Entscheidung 79/542 des Rates vom 21. Dezember 1976 (ABl. L 146, 1979, S. 15); die viehseuchenrechtlichen Bedingungen, denen gemäß Artikel 16 die Einfuhren entsprechen müssen, wurden für Fleisch speziell aus Rumänien durch die Entscheidung 82/132 der Kommission vom 4. Februar 1982 (ABl. L 60, S. 16) festgelegt; die in Artikel 4 vorgesehene Liste der Betriebe, aus denen die Einfuhr von frischem Fleisch in die Gemeinschaft zugelassen ist, wurde in bezug auf Rumänien durch die Entscheidung 83/218 der Kommission vom 22. April 1983 (ABl. L 121, S. 23) aufgestellt.

Bevor diese Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie 72/462 veröffentlicht wurden, hatte die Firma IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG mit Sitz in München, die sich insbesondere mit der Einfuhr von frischem Schweine- und Rindfleisch aus Drittländern in die Bundesrepublik Deutschland befaßt, im Dezember 1977 gemäß § 7 Absatz 1 der deutschen Klauentiere-Einfuhrverordnung in der seinerzeit geltenden Fassung der Bekanntmachung vom 30. August 1972 (BGBl. I, S. 1593) eine veterinärpolizeiliche Genehmigung für die Einfuhr von Fleisch aus Rumänien beantragt. Nach § 15 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung ist die veterinärpolizeiliche Genehmigung zu erteilen, wenn eine Einschleppung oder Weiterverbreitung von Tierseuchen nicht zu befürchten ist.

Mit Bescheid vom 19. Dezember 1977 erteilte das Bayerische Staatsministerium des Innern der Firma IFG die Genehmigung zur Einfuhr von 1 000 t Rind- und Schweinefleisch aus Rumänien. Für diese Einfuhren erhoben die bayrischen Behörden aufgrund des Bayerischen Kostengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 1969 (GVBl., S. 165), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. April 1980 (GVBl., S. 179), eine Gebühr von 865 DM.

Die Erhebung dieser Abgabe beruht auf den folgenden Bestimmungen des Kostengesetzes:

Artikel 1 Absatz 1

Die Behörden des Staates erheben für Tätigkeiten, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt vornehmen (Amtshandlung), Kosten (Gebühren und Auslagen) nach den Vorschriften dieses Abschnittes

...

Artikel 2 Absatz 1

Zur Zahlung der Kosten ist verpflichtet, wer die Amtshandlung veranlaßt hat, im übrigen derjenige, in dessen Interesse die Amtshandlung vorgenommen wird ...

Artikel 6 Absatz 1

Die Höhe der Gebühren bemißt sich nach einem Kostenverzeichnis ...

Artikel 8

Bei Rahmengebühren hat die festsetzende Behörde insbesondere den mit der Amtshandlung verbundenen Verwaltungsaufwand der beteiligten Behörden

und Stellen, die Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kostenschuldners zu berücksichtigen.

Die Firma IFG focht die Gebührenerhebung mit der Begründung an, es handele sich um eine nach Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 und Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2759/75 untersagte Abgabe zollgleicher Wirkung.

Der Freistaat Bayern bestreitet nicht, daß die fragliche Gebühr eine Abgabe zollgleicher Wirkung darstellt, hält jedoch ihre Erhebung aufgrund von Artikel 11 der Richtlinie 72/461 für gerechtfertigt. Da im innergemeinschaftlichen Handel zahlreiche Abgaben erhoben würden, sei die in Rede stehende Gebührenerhebung notwendig, um eine Diskriminierung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs zu vermeiden.

Am 2. Januar 1978 erhob die Firma IFG beim Verwaltungsgericht München Klage sowohl gegen die ihr auferlegte Gebühr als auch gegen die in der Einfuhrgenehmigung enthaltenen Beschränkungen.

Das Verwaltungsgericht hat die übrigen Streitpunkte abgetrennt und in bezug auf die Genehmigungsgebühr festgestellt, daß diese mit Verwaltungsbescheid vom 24. Juli 1980 auf 100 DM, den allein noch in Streit befindlichen Betrag, ermäßigt worden ist.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluß seiner IX. Kammer vom 27. Oktober 1982 gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag das Verfahren bis zu einer Vorabentscheidung des Gerichtshofes über die folgenden Fragen ausgesetzt:

1. Rechtfertigt Artikel 11 der Richtlinie 72/461/EWG des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr für die Erteilung einer auf §§ 7 und 15 der Klauentiere-Einfuhrverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. August 1972, zuletzt geändert durch Verordnung vom 5. April 1976 (BGBl. I, S. 914), gestützten Einfuhrgenehmigung?
2. Falls die Frage zu 1. zu bejahren ist: Hängt die Rechtmäßigkeit der Erhebung dieser Gebühr davon ab, ob vergleichbare Gebühren in sämtlichen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Handelsverkehr mit Drittländern erhoben werden?

Der Beschluß des Verwaltungsgerichts München ist am 4. Januar 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen abgegeben: die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Mitglieder ihres Juristischen Dienstes Jörn Sack und Bernhard Jansen, am 8. März 1983, die Firma IFG, Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln, am 22. März 1983, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Rechtsanwalt Jochim Sedemund, Köln, am 30. März 1983, und die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch Herrn Arnaldo Squillante, Leiter des Servizio del Contenzioso Diplomatico, Trattati ed Affari Legislativi im Außenministerium, unterstützt durch den Avvocato dello Stato Sergio Laporta, am 7. April 1983.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch die

Regierung der Bundesrepublik Deutschland um schriftliche Beantwortung einer Frage gebeten; diesem Ersuchen ist innerhalb der festgesetzten Frist Folge geleistet worden.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* trägt vor, die Erhebung einer Gebühr für die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung sei mit dem in Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2759/75 und Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 niedergelegten Verbot zollgleicher Abgaben unvereinbar.

Eine solche Gebühr könne nicht auf Artikel 11 der Richtlinie 72/461 gestützt werden: Diese Bestimmung sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar und ermächtige nicht zur Erhebung derartiger Abgaben. Zur Rechtfertigung der streitigen Gebühr könne auch nicht auf die Richtlinie 72/462 über die Einfuhren von Fleisch aus Drittländern zurückgegriffen werden. Im übrigen verletze die Gebührenerhebung das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot.

a) Zur ersten Frage

Die Erhebung einer Gebühr für die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung stelle eine im Drittlandshandel gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2759/75 und Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 untersagte Abgabe zollgleicher Wirkung dar. Ausnahmen von diesem Verbot seien nur im Falle anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung oder im Falle eines auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ergangenen Beschlusses des Rates zulässig.

Bezüglich der ersten Vorlagefrage brauche nur darüber entschieden zu werden, ob Artikel 11 der Richtlinie 72/461 die Erhebung der fraglichen Gebühr gestatte.

Die Zulässigkeit der Gebührenerhebung könne nicht anhand von Artikel 11 der Richtlinie 72/461 beurteilt werden: Die viehseuchenrechtlichen und gesundheitlichen Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern seien ausschließlich durch die Richtlinie 72/462 geregelt. Wegen des Ablaufs der in Artikel 32 Absatz 2 dieser Richtlinie gesetzten Frist sowie des fehlenden Vollzugs sei diese Richtlinie inzwischen unmittelbar anwendbar geworden. Zwar habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 28. Juni 1978 (in der Rechtssache 70/77, Simmenthal, Slg. S. 1453) die Auffassung vertreten, daß bestimmte Vorschriften dieser Richtlinie mangels Durchführungsmaßnahmen noch nicht anwendbar seien. Die anhaltende Untätigkeit der Gemeinschaftsbehörden und der nationalen Behörden könne jedoch nicht länger hingenommen werden; im Interesse der Einheitlichkeit und der Harmonisierung in diesem Bereich müsse der Gerichtshof die Richtlinie 72/462 für unmittelbar anwendbar erklären. Es müsse berücksichtigt werden, daß Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie eindeutig die frühere Regelung außer Kraft setze, ohne dieses Außerkrafttreten von Maßnahmen der Gemeinschafts- oder mitgliedstaatlichen Behörden zur Durchführung der neuen Bestimmungen abhängig zu machen.

Die im vorliegenden Fall ausschließlich anwendbare Richtlinie 72/462 enthalte keine Bestimmung, auf die die Erhebung von Gebühren für die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung gestützt werden könne.

Darüber hinaus ermächtige Artikel 11 der Richtlinie 72/461, selbst wenn er an-

wendbar sein sollte, die Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich zur Erhebung von Gebühren für die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen im Drittlandshandel. Eine derartige Berechtigung lasse sich aus diesem Artikel auch nicht mittelbar herleiten. Das in Artikel 11 enthaltene Verbot, den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr zu diskriminieren, könne nur dahin gehend verstanden werden, daß bis zur Anwendung einer Gemeinschaftsregelung die innerstaatlichen Bestimmungen für die Einfuhr von Rindern und Schweinen aus Drittländern nicht günstiger sein dürften als die Bestimmungen zur Regelung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs. Dieses Diskriminierungsverbot ermächtige nicht zu Maßnahmen, die „unterhalb der Günstigkeitsschwelle" lägen oder die im innergemeinschaftlichen Handel nicht existierten.

Diese Auslegung von Artikel 11 der Richtlinie 72/461 stehe nicht im Widerspruch zu dem Urteil des Gerichtshofes vom 22. Januar 1980 (in der Rechtssache 30/79, Wigei, Slg. S. 151), das zu Artikel 15 der Richtlinie 71/118 des Rates vom 15. Februar 1971 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Geflügelfleisch (ABl. L 55, S. 23) ergangen sei: Zwischen diesen beiden Bestimmungen bestünden grundlegende Unterschiede. Nach Artikel 11 dürften die einzelstaatlichen Bestimmungen für Einfuhren aus Drittländern nicht „günstiger" sein als die Bestimmungen für den innergemeinschaftlichen Handel, während es in Artikel 15 heiße, daß die Belastungen „mindestens gleichwertig" sein müßten. Zwischen diesen beiden Formulierungen bestehe hinsichtlich ihrer Bedeutung und Tragweite ein maßgeblicher Unterschied, denn Artikel 15 gestatte zumindest mittelbar eine Schlechterstellung des Handelsverkehrs mit Drittländern.

Das Diskriminierungsverbot des Artikels 11 der Richtlinie 72/461 mache die Gebührenerhebung für die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung nicht notwendig. Der innergemeinschaftliche Handelsverkehr werde nicht benachteiligt, wenn für die Einfuhr von Fleisch aus Drittländern eine gebührenfreie Genehmigung erteilt werde. Nach den Urteilen Wigei und Simmenthal solle das Diskriminierungsverbot in diesem Bereich dafür sorgen, daß diejenigen Wirtschaftsteilnehmer, die aus der Gemeinschaft stammendes frisches Fleisch auf den Markt brächten, nicht gegenüber ihren Konkurrenten benachteiligt werden dürften, die Fleisch aus Drittländern einführten. Da es an einer solchen Diskriminierung fehle, scheide eine Rechtfertigung der Gebührenerhebung gemäß Artikel 11 der Richtlinie 72/461 aus.

Die erste Vorabentscheidungsfrage sei wie folgt zu beantworten:

Artikel 11 der Richtlinie 72/461 rechtfertigt nicht die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr für die Erteilung einer auf die §§ 7 und 15 der Klauentiere-Einfuhrverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. August 1972, jetzt geändert durch die Verordnung vom 5. April 1976, gestützten Einfuhrgenehmigung für die Einfuhr von frischem Rind- und Schweinefleisch aus Rumänien in die Bundesrepublik Deutschland.

b) Zur zweiten Frage

Sollte der Gerichtshof die erste Frage bejahen, dann müsse er dennoch die grundsätzliche Zulässigkeit einer solchen Gebührenerhebung davon abhängig machen, daß vergleichbare Gebühren in sämtlichen Mitgliedstaaten im Handelsverkehr mit Drittländern erhoben würden.

Der Gerichtshof habe in dem Urteil Simmenthal hervorgehoben, daß das Verbot

zollgleicher Abgaben im Drittlandshandel darauf abziele, die Belastungen an den Außengrenzen der Gemeinschaft einander anzugleichen und den Erfordernissen der gemeinsamen Handelspolitik Rechnung zu tragen. Nach dieser Rechtsprechung müßten die Belastungen in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitliche Auswirkungen auf den Drittlandshandel haben. Der Gerichtshof mache also die Rechtmäßigkeit der Gebührenerhebung im Drittlandshandel von der Erhebung vergleichbarer Gebühren in allen Mitgliedstaaten abhängig.

Nur wenn diese Anforderung gestellt werde, könnten Wettbewerbsverzerrungen und Verkehrsverlagerungen im Gemeinsamen Markt verhütet werden.

Eine solche Betrachtungsweise sei auch deshalb gerechtfertigt, weil es nicht allein zu Lasten der Marktbürger gehen dürfe, daß die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten die Richtlinie 72/462 nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen durchgeführt hätten; in dieser Situation sei es Sache des Gerichtshofes, die notwendigen Voraussetzungen für die Harmonisierung zu schaffen.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* erläutert zunächst den Gesamtzusammenhang, in dem die Vorlagefragen zu sehen seien, den Anlaß für den Ausgangsrechtsstreit und die Standpunkte der Parteien des Ausgangsverfahrens. Sie macht sodann geltend, Einfuhrerlaubnisse seien viehseuchenrechtlich durch das zentrale Gebot des Gesundheitsschutzes vor der Gefahr von Viehseuchen gerechtfertigt. Um dem vorzubeugen, sei es erforderlich, möglichst frühzeitig Informationen über die geplanten Einfuhren zu erhalten; das sei die Funktion der im Ausfuhrstaat vorgenommenen Gesundheitskontrollen. Dem Einfuhrstaat müsse es seinerseits möglich sein zu reagieren, bevor die Erzeugnisse an seiner Grenze angelangt seien; zugleich müsse ihm die Möglichkeit gegeben werden, seine Einfuhrentscheidungen mit Beschränkungen und Nebenbestimmungen zu versehen, um sich gegen die mit der Einfuhr verbundenen Risiken zu schützen. Solange es kein gemeinschaftsrechtliches Kontrollsystem gebe, sei eine präventive Seuchenkontrolle im Rahmen eines förmlichen Erlaubnisverfahrens unverzichtbar.

Im innergemeinschaftlichen Handel gebe es ein einheitliches System der Versanduntersuchung, das eine präventive Einfuhrerlaubnis überflüssig mache. Die Anwendung eines solchen Systems beruhe auf einem hohen Maß von Vertrauen in die Richtigkeit der im Aufsichtsrat erteilten Bescheinigungen. Dieses Vertrauen werde innerhalb der Gemeinschaft vorausgesetzt; es könne jedoch beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht auf das Verhältnis zu Drittländern übertragen werden, bei denen höhere Anforderungen zulässig seien.

Mit den in Rede stehenden Gebühren werde der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung des Antrags durch die Veterinärbehörden, für die Beschaffung von Informationen über die Seuchenfreiheit der Ausfuhrregion und für die Kontrollen an der Grenze abgegolten. Die Höhe der Gebühren genüge dem Kostendeckungsprinzip.

Das hier vorliegende förmliche Erlaubnisverfahren sei, selbst wenn es eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellen sollte, jedenfalls gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt.

Was das Ausgangsverfahren betreffe, so gehe es nur um die Frage der Kostentragung für eine nach nationalem Recht und nach Gemeinschaftsrecht zulässig sowie aus Gründen des Gesundheits-

schutzes gebotene Verwaltungsmaßnahme.

a) Zur ersten Frage

Es sei zu klären, ob Artikel 1 der Richtlinie 72/461 auf den vorliegenden Fall anwendbar und auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofes als Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot zollgleicher Abgaben anzusehen sei, ob diese Ausnahmeregelung sich auf Untersuchungsgebühren beschränke oder auch die Erhebung von Verwaltungsgebühren im Zusammenhang mit den zum Zwecke des Gesundheitsschutzes erforderlichen Maßnahmen der zuständigen Veterinärbehörde abdecke und ob das Fehlen „gleichartiger" Gebühren im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr zu einer unzulässigen Diskriminierung der Drittlandseinfuhren führe.

Zur Anwendbarkeit der Richtlinie 72/462

Die Richtlinie 72/462 sehe die Einrichtung eines einheitlichen Kontrollsystems für Drittlandseinfuhren auf Gemeinschaftsebene vor. Mit Inkrafttreten dieser Gemeinschaftsregelung entfalle die Rechtfertigung zur Anwendung der nationalen Sonderregelungen, deren Beibehaltung Artikel 11 der Richtlinie 72/461 für einen Übergangszeitraum ermögliche. Auch bestimme Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie 72/462, daß mit Inkrafttreten des gemeinschaftlichen Verfahrens verschiedene Übergangsregelungen wie zum Beispiel Artikel 11 außer Kraft träten.

Im Hinblick auf Artikel 32 Absatz 2 der Richtlinie 72/462 sei festzustellen, daß es zu dem Zeitpunkt, als die streitige Gebühr erhoben worden sei, noch an einer ganzen Reihe von Durchführungsmaßnahmen der zuständigen Gemeinschaftsorgane gefehlt habe; das in der Richtlinie vorgesehene gemeinschaftliche Kontrollsystem sei noch nicht verfügbar gewesen. Daraus folge nach dem Urteil Simmenthal, daß die in den Richtlinien über den innergemeinschaftlichen Handel übergangsweise vorgesehenen, den Drittlandshandel betreffenden Ausnahmebestimmungen bis zum Inkrafttreten der Gemeinschaftsregelung anwendbar blieben und gewiß auch im Dezember 1977 anwendbar gewesen seien.

Zur Ausnahme vom Verbot zollgleicher Abgaben

Artikel 11 der Richtlinie 72/461 enthalte unbestreitbar ebenso eine Ausnahme von dem Verbot zollgleicher Abgaben, wie dies vom Gerichtshof in den Urteilen Simmenthal und Wigei für Artikel 9 der Richtlinie 64/433 des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl., S. 2012) und für Artikel 15 der Richtlinie 71/118 ausdrücklich anerkannt worden sei.

Die Unterschiede im Wortlaut der drei Bestimmungen seien von geringer Bedeutung. Im Urteil Wigei habe der Gerichtshof den Artikeln 15 und 9, gestützt auf die Ähnlichkeit in der Formulierung, den gleichen Ausnahmecharakter in bezug auf das Verbot zollgleicher Abgaben beigemessen; folglich müsse Artikel 11 ebenso ausgelegt werden.

Darüber hinaus habe der Gerichtshof im Urteil Simmenthal die drei Bestimmungen — darunter Artikel 11 — als besondere Ausprägung des gemeinschaftsrechtlichen Nichtdiskriminierungsgrundsatzes bezeichnet; sie verfolgten den spezifischen Zweck, vorläufig eine Regel für die in Kraft gebliebenen einzelstaatlichen Bestimmungen aufzustellen, um zu verhindern, daß diese Bestimmungen weniger streng oder mit weniger Kosten verbunden seien als das in der Richtlinie für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vorgesehene Kontrollsystem.

Sowohl der Wortlaut des Artikels 11 als auch die gemeinsame Zweckbestimmung der Sicherung der Gemeinschaftspräferenz führten dazu, daß die vom Gerichtshof im Rahmen der anderen Richtlinien entwickelten Grundsätze auch auf diesen Artikel anwendbar seien.

Zur Art der Gesundheitsschutzmaßnahme

Aus dem Wortlaut von Artikel 11 der Richtlinie 72/461 sei abzuleiten, daß es für die Frage der Zulässigkeit einer für die Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern erhobenen Gebühr nicht darauf ankommen könne, für welche Art einer gesundheitsbehördlichen Kontrolle diese Gebühr erhoben werde. Insbesondere können nicht zwischen Verwaltungsaufwand und Untersuchungsaufwand differenziert werden.

Artikel 11 mache keine näheren Angaben zur Art der fraglichen nationalen Bestimmungen; seinen Wortlaut nach betreffe er jede Form der Belastung der Drittlandsimporte im Zusammehang mit gesundheitsbehördlichen Kontrollen bei der Einfuhr.

In den Urteilen Simmenthal und Wigei habe der Gerichtshof die gemeinschaftsrechtliche Regel hervorgehoben, daß einzelstaatliche Bestimmungen für Erzeugnisse aus dritten Ländern nicht weniger streng oder mit weniger Kosten verbunden sein dürften als das Kontrollsystem im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr. Soweit es um finanzielle Belastungen im Zusammenhang mit der Einfuhr gehe, spreche der Gerichtshof von „Kosten", ohne nach der Art der Gesundheitskontrolle zu differenzieren, die der Gebühr zugrunde liege.

Für die Zulässigkeit der streitigen Gebühr sei allein entscheidend, ob die Erhebung vergleichbarer Gebühren auf innergemeinschaftlicher Ebene zulässig sei. In seinem Urteil vom 25. Januar 1977 (in der Rechtssache 46/76, Bauhuis, Slg. S. 5) habe der Gerichtshof die Zulässigkeit derartiger Gebühren für kostendekkende Gebühren bejaht, die aus Anlaß von gesundheitsbehördlichen Kontrollen erhoben würden, welche aufgrund einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts vor dem Versand im Ausfuhrland durchgeführt werden müßten.

Bei der Festlegung der Gebühren, die im innergemeinschaftlichen Handel im Rahmen von Gesundheitskontrollen zulässig seien, differenziere der Gerichtshof nicht; er stelle lediglich darauf ab, daß die Gebühren „aus Anlaß von gesundheitsbehördlichen Kontrollen" erhoben würden. Die im Rahmen eines Einfuhrerlaubnisverfahrens erfolgende Einholung und Verarbeitung von Informationen über die Tierseuchenfreiheit bestimmter Regionen sei ebenso eine im Interesse des Gesundheitsschutzes gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene gesundheitsbehördliche Kontrolle wie eine veterinärärztliche Untersuchung des zum Versand kommenden Fleisches. In diesem Fall sei eine den entsprechenden Verwaltungsaufwand abdeckende Verwaltungsgebühr zulässig.

Artikel 11 habe ausweislich der Begründungserwägungen der Richtlinie den Sinn und Zweck, eine Diskriminierung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs gegenüber dem Drittlandshandel zu verhindern und damit den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz zu sichern. Im Hinblick auf diese Zielsetzung könne es nur darauf ankommen, die im Zusammenhang mit den gesundheitsbehördlichen Kontrollen anfallenden Gesamtbelastungen im innergemeinschaftlichen Handel denen bei der Einfuhr gegenüberzustellen, wobei die Art der zur Gebührenerhebung führenden gesundheitsbehördlichen Kontrollmaßnahmen keine Rolle spiele.

Zur Vergleichbarkeit der im innergemeinschaftlichen Handel zulässigen Kostenbelastung

Da nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine nationale Gebühr für Gesundheitskontrollen von Fleisch aus Drittländern als Ausnahme von dem Verbot zollgleicher Abgaben nur im Hinblick auf die Gefahr einer Diskriminierung von Fleisch aus Mitgliedstaaten gerechtfertigt sei, erscheine die Prüfung angezeigt, ob gleichartige Gebühren im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr erhoben würden.

Wie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe, dürfe der Begriff der „Gleichartigkeit" nicht so eng gefaßt werden, daß darunter nur Gebühren für eine jeweils gleiche Amtshandlung oder Maßnahme fielen. Die Belastungen des im innergemeinschaftlichen Handel befindlichen Fleisches mit den jeweiligen Kosten der Versandkontrolle seien den Belastungen des aus Drittländern importierten Fleisches durch die im Zusammenhang mit der Einfuhr erhobenen Gebühren gegenüberzustellen.

Im Drittlandshandel könnten die Gesundheitskontrollen beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts normalerweise nicht nach dem System der Versandkontrolle durchgeführt werden, das im harmonisierten Bereich des innergemeinschaftlichen Handels gelte und das den Schwerpunkt der Verantwortung für die Gesundheitskontrolle auf den Ausfuhrstaat lege. Dieses System setze ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Gesundheitsbehörden der jeweiligen Mitgliedstaaten voraus. Einen derartigen Vertrauensgrundsatz gebe es im Verhältnis zu Drittstaaten grundsätzlich nicht, so daß insoweit der Schwerpunkt der Verantwortung für die gesundheitliche Kontrolle im Bereich des Einfuhrlandes liege. Die durch diese Systemunterschiede bedingten Abweichungen in der Struktur der gesundheitsbehördlichen Kontrollen berührten nach Auffassung des Gerichtshofes jedoch die Verlgiechbarkeit der Gebühren nicht.

Angesichts der Systemunterschiede müsse es für die „Gleichartigkeit" einer Gebührenerhebung für Gesundheitskontrollen im innergemeinschaftlichen Handel und im Drittlandshandel bereits genügen, daß es sich um Gebühren für gesundheitsbehördliche Maßnahmen handele, die mit demselben Ziel des Gesundheitsschutzes durchgeführt würden. Die Tatsache, daß es im innergemeinschaftlichen Handel keine Einfuhrgenehmigungen gebe, stehe der Rechtmäßigkeit einer Einfuhrgenehmigungsgebühr im Drittlandshandel nicht entgegen. Die Einfuhrgenehmigungsgebühr sei der Belastung des im innergemeinschaftlichen Handel befindlichen Fleisches mit den Gebühren gegenüberzustellen, die für die Gesundheitskontrollen im Versandland erhoben würden.

Dabei brauche die im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr bestehende Belastung nicht genau mit der Belastung des Drittlandshandels übereinzustimmen. Wie sich aus dem Urteil Bauhuis ergebe, brauchten die jeweiligen nationalen Gebühren im innergemeinschaftlichen Handel nicht identisch zu sein; es genüge, daß sie an dem Kostendeckungsprinzip orientiert seien und die Kosten der Kontrolluntersuchungen nicht überschritten.

Im Urteil Wigei habe der Gerichtshof ausgeführt, daß die gesundheitsbehördlichen Kontrollen von Fleisch aus Drittländern mit höheren Kosten verbunden sein könnten als die Kontrollen im Rahmen des innergemeinschaftlichen Handels. Diese Gebühren seien jedoch von der jeweiligen Ausnahmevorschrift nicht mehr gedeckt, wenn sie die Kosten für die Kontrollen offensichtlich überstiegen oder wenn die durchgeführten Gesundheitskontrollen zu dem verfolgten Ziel

offensichtlich außer Verhältnis stünden. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Kostendeckungsgrundsatz bildeten die gemeinschaftsrechtliche Obergrenze für die Gebühren bei der Gesundheitskontrolle von Fleisch, das aus Drittländern importiert werde.

Nichts deute darauf hin, daß diese Obergrenze durch die im Ausgangsverfahren streitige Gebühr überschritten sei.

Die erste Vorlagefrage sei wie folgt zu beantworten:

Artikel 11 der Richtlinie 72/461 rechtfertigt die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr für die Erteilung einer auf die einschlägigen viehseuchenrechtlichen Bestimmungen gestützten Einfuhrgenehmigung.

b) Zur zweiten Frage

Im Urteil Simmenthal sei nicht entschieden worden, daß eine nationale Gebühr, die im nicht harmonisierten Bereich auf der Grundlage der Übergangsvorschrift des Artikels 11 der Richtlinie 72/461 erhoben werde, nur dann zulässig sei, wenn in sämtlichen anderen Mitgliedstaaten vergleichbare Gebühren erhoben würden; der Hinweis auf die „in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitlichen Auswirkungen auf den betroffenen Drittlandshandel" in diesem Urteil beziehe sich nur auf eine harmonisierte Gebührenregelung. Für die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten bis zur Harmonisierung nationale Gebührenregelungen aufrechterhalten dürften, lasse sich daraus nichts herleiten.

Für die Rechtmäßigkeit der Beibehaltung einzelstaatlicher Gebührenerhebungen im nicht harmonisierten Bereich komme es gemäß Artikel 11 der Richtlinie 72/461 nicht auf Gesichtspunkte der Vereinheitlichung und Angleichung an, sondern ausschließlich auf den Sinn und Zweck dieser Ausnahmeregelung, nämlich die Verhinderung einer Diskriminierung des im innergemeinschaftlichen Handel befindlichen Fleisches und die Sicherstellung der Gemeinschaftspräferenz auf diesem Gebiet.

Das Diskriminierungsverbot mache es keineswegs erforderlich, daß in sämtlichen Mitgliedstaaten eine entsprechende Gebühr erhoben werde; der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz verlange im Gegenteil, daß die Mitgliedstaaten zur Vermeidung einer Diskriminierung des im innergemeinschaftlichen Handel befindlichen Fleisches Gebühren für Drittlandsimporte festsetzten, wenn im innergemeinschaftlichen Handel befindliches Fleisch mit Gebühren für Gesundheitskontrollen belastet werden dürfe.

Es komme nur auf die Existenz einer Kostenbelastung im gemeinschaftlichen Binnenhandel an, nicht darauf, ob und wie andere Mitgliedstaaten die sich daraus ergebende Gefahr einer Bevorzugung von Drittlandswaren abwendeten. Wenn nur ein Mitgliedstaat im innergemeinschaftlichen Handel zulässigerweise Gebühren erhebe, entstehe die Gefahr eines Wettbewerbsnachteils und einer Diskriminierung zu Lasten des aus der Gemeinschaft stammenden Fleisches.

Im Hinblick auf den tragenden Gedanken der Gemeinschaftspräferenz bedürfe es nicht des Nachweises einer konkreten Diskriminierung des aus einem Drittland importierten Fleisches. Die Belastung der Drittlandsimporte sei jeweils den in den entsprechenden Gemeinschaftsrichtlinien vorgesehenen und im gemeinschaftlichen Binnenhandel zulässigen Belastungen gegenüberzustellen.

Die zweite Frage sei wie folgt zu beantworten:

Die Rechtmäßigkeit einer auf Artikel 11 der Richtlinie 72/461 gestützten Ein-

fuhrgenehmigungsgebühr hängt nicht davon ab, ob vergleichbare Gebühren in sämtlichen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Handelsverkehr mit Drittländern erhoben werden.

Die *Regierung der Italienischen Republik* trägt vor, der in der Rechtsprechung des Gerichtshofes verankerte Grundsatz, wonach etwaige Diskriminierungen des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs zu vermeiden seien, rechtfertige die Erhebung einer Abgabe im Zusammenhang mit gesundheitspolizeilichen Kontrollen von aus Drittstaaten eingeführten Erzeugnissen. Soweit die Abgabe nicht grundlegend von den Kosten der erbrachten Dienstleistung abweiche, stelle ihre Erhebung eine Maßnahme dar, die notwendig sei, um ungünstige Bedingungen für den innergemeinschaftlichen Handel zu verhindern.

Im übrigen würde es dem angestrebten Ziel, zu verhindern, daß die Bedingungen für den außergemeinschaftlichen Handel günstiger seien als die Bedingungen für den Handel zwischen Mitgliedstaaten, zuwiderlaufen, wenn die Erhebung nur unter der Voraussetzung zulässig wäre, daß vergleichbare Abgaben in sämtlichen Mitgliedstaaten erhoben würden. Solange es keine gemeinschaftliche Regelung gebe, sei der Verschiedenheit der nationalen Systeme Rechnung zu tragen. Der Grundsatz, daß die Abgabe den Kosten der Dienstleistung entsprechen müsse, sei beim derzeitigen Stand der Dinge das einzige Kriterium, durch das sichergestellt werden könne, daß an den Außengrenzen der Gemeinschaft im wesentlichen gleiche Bedingungen bestünden. Wenn man die Existenz vergleichbarer Abgaben in allen Staaten verlangen würde, so hätte das zur Folge, daß Erzeugnisse aus Drittstaaten zu günstigeren Bedingungen in die Gemeinschaft gelangen und dort in Umlauf gebracht werden könnten, als im innergemeinschaftlichen Handel befindliche Erzeugnisse. Dies könne nicht das mit Artikel 11 der Richtlinie 76/461 verfolgte Ziel sein.

Die *Kommission* ist der Ansicht, der Gerichtshof sollte das vorliegende Verfahren zum Anlaß nehmen, seine Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit nationaler Abgaben, die bei der Einfuhr von Fleisch aus Drittländern erhoben würden, weiterzuführen und zu vereinheitlichen.

Aus dieser umfangreichen Rechtsprechung ergebe sich insbesondere, daß die von einem Mitgliedstaat erhobenen Gebühren für Gesundheitsuntersuchungen von eingeführtem Fleisch unter bestimmten Voraussetzungen rechtmäßig sein könnten. In diesem Zusammenhang sei die Rechtsprechung zum innergemeinschaftlichen Handelsverkehr einerseits — betreffend nationale Kontrollen und einseitig erhobene Gebühren zum einen sowie Gebühren, die von einem Mitgliedstaat für harmonisierte Gesundheitskontrollen auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts oder eines internationalen Vertrags erhoben würden, zum anderen — sowie zu den Gesundheitskontrollen bei der Einfuhr von Erzeugnissen aus Drittländern andererseits nicht frei von Zweideutigkeiten, ja sogar Widersprüchen. Problematisch seien vor allem die unterschiedlichen Definitionen des Begriffs der Abgaben zollgleicher Wirkung. Zur Überwindung der daraus resultierenden Schwierigkeiten sollte auch im Falle des Handelsverkehrs mit Drittländern geprüft werden, ob die mit den harmonisierten Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft verbundene Erleichterung, nämlich die gleichzeitige Abschaffung der systematischen Kontrollen an den Binnengrenzen, nicht wesentlich genug sei, um als Dienstleistung angesehen werden zu können.

a) Zur ersten Frage

Zunächst gehe es darum, ob das Erfordernis einer Einfuhrgenehmigung zulässig sei. Dazu sei festzustellen, daß die Richtlinie 76/462 ein gemeinschaftsrechtliches Kontrollverfahren vorsehe, dessen Anwendung den Erlaß einer Reihe von Durchführungsmaßnahmen durch die Gemeinschaftsbehörden voraussetze. Es stehe fest, daß zum Zeitpunkt der verwaltungsbehördlichen Maßnahmen, die den Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits bildeten, mehrere wesentliche Maßnahmen noch nicht erlassen worden seien, so daß die Richtlinie nicht habe angewendet werden können. Die Mitgliedstaaten seien daher gemäß Artikel 11 der Richtlinie 72/461 in Verbindung mit Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie 72/462 gehalten gewesen, im Handelsverkehr mit Drittländern Kontrollen auf der Grundlage des nationalen Rechts durchzuführen, das keine günstigeren Bedingungen habe vorsehen dürfen als die für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr geltende Regelung.

Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht könnte nichts gegen die deutschen Bestimmungen eingewandt werden, nach denen für die Einfuhr von frischem Rind- und Schweinefleisch aus einem Drittland im Jahr 1977 eine Genehmigung verlangt worden sei.

Was die Frage der Rechtmäßigkeit der für die Erteilung der Einfuhrgenehmigung erhobenen Gebühr betreffe, so ergebe sich aus den Urteilen Simmenthal und Wigei, daß Ausnahmen von dem in Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 und Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2759/75 niedergelegten Verbot von Abgaben zollgleicher Wirkung nicht nur aufgrund bestimmter Vorschriften der im vorliegenden Fall nicht anwendbaren Richtlinie 72/462, sondern auch aufgrund von Artikel 11 der Richtlinie 72/461 in Verbindung mit Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie 72/462 zulässig sein könnten. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei die Erhebung einer Gebühr rechtmäßig, soweit damit der Zweck verfolgt werde, eine Diskriminierung des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs zu verhindern, der mit Gebühren für die viehseuchenrechtliche Kontrolle im Versandland belastet sei. Artikel 11 der Richtlinie 72/461, wonach die einzelstaatlichen Bestimmungen für Einfuhren aus Drittländern nicht günstiger sein dürften als die Bestimmungen für den innergemeinschaftlichen Handel, habe dieselbe Tragweite wie Artikel 15 der Richtlinie 71/118, der mindestens gleichwertige Belastungen verlange. Der Gerichtshof habe im übrigen entschieden, die Gebühren dürften nicht höher sein als die tatsächlichen Kosten der Kontrollen und zu dem verfolgten Ziel nicht offensichtlich außer Verhältnis stehen.

In dem Urteil Wigei habe der Gerichtshof den Mitgliedstaaten einen gewissen Beurteilungsspielraum bei der Anlegung dieser Maßstäbe zuerkannt: Sie dürften verlangen, daß beim Versand eine Gesundheitsbescheinigung ausgestellt werde, ohne daß sie verpflichtet seien, die hierfür erhobenen Gebühren bei der Berechnung der Gebühr für die Einfuhrkontrolle zu berücksichtigen. Im Rahmen eines Kontrollsystems, das mit der Erteilung einer Einfuhrgenehmigung beginne, dürfe schon in diesem Stadium eine Gebühr erhoben werden, die sich in der Höhe an den Kosten der später auszuführenden Einfuhrkontrollen orientiere. Diese Gebührenerhebung schon bei Erteilung der Genehmigung stelle nur eine Vorverlegung ihrer Fälligkeit dar. Es sei Sache des nationalen Gerichts, sich darüber Gewißheit zu verschaffen, daß bei der Einfuhr selbst keine weiteren Gebühren erhoben würden und daß die er-

hobenen Gebühren nicht günstiger seien als die im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr erhobenen Gebühren.

Die erste Frage sei wie folgt zu beantworten:

Artikel 11 der Richtlinie 72/461 rechtfertigte im Jahre 1977 die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr für Gesundheitskontrollen bei der Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern. Diese Gebühr durften die Mitgliedstaaten gegebenenfalls schon bei der Erteilung einer von ihnen vor dem Versand des Fleisches verlangten Einfuhrgenehmigung erheben, vorausgesetzt, daß die Einfuhrgenehmigung Bestandteil des mitgliedstaatlichen Kontrollsystems war und keine weiteren Gebühren anläßlich der Einfuhr erhoben wurden.

b) Zur zweiten Frage

Gemäß Artikel 11 der Richtlinie 72/461 in Verbindung mit Artikel 32 Absatz 3 der Richtlinie 72/462 seien die Mitgliedstaaten zur Erhebung kostendeckender Gebühren für Gesundheitskontrollen bei der Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, soweit derartige Gebühren auch im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr erhoben würden. Nur so könne der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz in vollem Umfang wirksam werden.

Solange das harmonisierte System nicht eingeführt sei, seien Abweichungen in der Höhe der Gebühren von einem Mitgliedstaat zum anderen unvermeidlich. Diese Unterschiede müßten hingenommen werden, soweit im Einklang mit den in dem Urteil Wigei aufgestellten Anforderungen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werde und die Gebühren die Kosten für die Kontrollen nicht offensichtlich überstiegen. Bei fortschreitender Anwendung der Richtlinie 72/462 verringerten sich diese Unterschiede immer mehr.

Die zweite Frage sei wie folgt zu beantworten:

Die Mitgliedstaaten sind im Anwendungsbereich von Artikel 11 der Richtlinie 72/461 nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, für die Gesundheitskontrollen bei der Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern kostendeckende Gebühren zu erheben. Auf die Frage, ob solche Gebühren tatsächlich von allen Mitgliedstaaten erhoben werden, kommt es daher nicht an.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 12. Oktober 1983 haben die Firma IFG, Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Volker Schiller, Köln, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Rechtsanwalt Dietmar Knopp, Köln, und die Kommission, vertreten durch Herrn Jansen und Herrn Sack, mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* hat dabei insbesondere vorgetragen, die in Rede stehende Gebühr werde nicht durch das Diskriminierungsverbot gerechtfertigt: Es handele sich um eine Gebühr für die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung, und im innergemeinschaftlichen Handel gebe es weder eine vergleichbare noch eine gleichwertige Abgabe. Im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz müsse die Kumulation der Belastungen im Drittlandshandel berücksichtigt und auf die Gesamtkosten, mit denen die Einfuhren belastet seien, abgestellt werden. Die streitige Gebühr werde im Interesse der Allgemeinheit erhoben und dürfe nicht auf die Importeure allein abgewälzt werden.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* hat vor allem darauf hingewiesen, daß die Bestimmung, um die es im Ausgangsverfahren gehe, eine Übergangsregelung darstelle, die allein zum Ziel habe, eine Diskrimierung des innergemeinschaftlichen Handels zu verhindern. Die streitige Gebühr genüge den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Kostendeckung. Aufgrund des systematischen Zusammenhangs, in dem die Richtlinie 72/461 stehe, könne Artikel 11 nicht restriktiv ausgelegt werden. In einem Drittland anfallende Gebühren seien nicht zu berücksichtigen. Für den Bereich sei der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz maßgebend.

Die *Kommission* hat hervorgehoben, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes das Verbot zollgleicher Abgaben nicht der Erhebung von Gebühren entgegenstehe, die die Vergütung für eine Dienstleistung darstellten, und daß die allein im Interesse der Allgemeinheit getroffenen Maßnahmen von denjenigen abgegrenzt werden müßten, die wie im vorliegenden Fall eine speziell der eingeführten Ware zugute kommende Dienstleistung darstellten.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 29. November 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Bayerische Verwaltungsgericht München hat mit Beschluß vom 27. Oktober 1982, beim Gerichtshof eingegangen am 4. Januar 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung von Artikel 11 der Richtlinie 72/461 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl. L 302, S. 24) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, erteilte die bayerische Verwaltung mit Bescheid vom 19. Dezember 1977 der Klägerin des Ausgangsverfahrens eine veterinärbehördliche Genehmigung für die Einfuhr einer Partie von 1 000 t Rind- und Schweinefleisch aus Rumänien. Bei dieser Gelegenheit erhob die Verwaltung nach den geltenden Vorschriften des Freistaats Bayern eine Gebühr von 865 DM für die gesamte Partie. Diese Gebühr wurde inzwischen auf 100 DM, den gegenwärtig vor dem nationalen Gericht streitigen Betrag, ermäßigt.

3 Die Einfuhr fand zu einer Zeit statt, als die Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem

Fleisch aus Drittländern (ABl. L 302, S. 28) von den Mitgliedstaaten noch nicht angewendet wurde, da mehrere von der Gemeinschaft zu erlassende Durchführungsmaßnahmen noch ausstanden.

4 Die Verwaltung ist der Ansicht, unter diesen Umständen habe auf Artikel 11 der Richtlinie 72/461 zurückgegriffen werden müssen, wonach

„bis zum Inkrafttreten einer Gemeinschaftsregelung für die Einfuhren von frischem Fleisch aus dritten Ländern ... die einzelstaatlichen Bestimmungen für aus diesen Ländern eingeführtes frisches Fleisch nicht günstiger sein [dürfen] als die Bestimmungen nach dieser Richtlinie".

Sie meint, solange es kein gemeinschaftliches Kontrollsystem für Drittlandseinfuhren gegeben habe, sei es Sache der nationalen Behörden gewesen, die erforderlichen Gesundheitskontrollen vorzunehmen und dabei sicherzustellen, daß diese Waren nicht günstiger behandelt würden als der innergemeinschaftliche Handelsverkehr.

5 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht geltend, Artikel 11 der Richtlinie 72/461 sei nicht mehr anwendbar, da die Frist für die Durchführung der Richtlinie 72/462 abgelaufen sei; deshalb müsse man sich in Ermangelung ihres ordnungsgemäßen Vollzugs auf diese Richtlinie unmittelbar berufen können. Auch wenn Artikel 11 der Richtlinie 72/461 anwendbar sein sollte, stehe die klägerische Auffassung nicht im Widerspruch zu dem Urteil vom 22. Januar 1980 (Rechtssache 30/79, Wigei, Slg. S. 151), in dem der Gerichtshof die Erhebung einer gesundheitsbehördlichen Gebühr auf aus einem Drittland eingeführtes frisches Geflügelfleisch gemäß Artikel 15 der Richtlinie 71/118 des Rates vom 15. Februar 1971 (ABl. L 55, S. 23) für rechtmäßig erklärt habe. Denn diese Bestimmung, nach der

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

unterscheide sich durch ihre Formulierung von Artikel 11 der Richtlinie 72/461.

6 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens trägt weiterhin vor, es handele sich hier nicht um eine echte Gebühr für Gesundheitskontrollen, sondern um eine

anläßlich der Einfuhrgenehmigung erhobene Verwaltungsgebühr. Im übrigen stehe im Gegensatz zu dem, was der Gerichtshof in seinem Urteil vom 28. Juni 1978 (Rechtssache 70/77, Simmenthal, Slg. S. 1453, Randnummern 24 bis 27 der Entscheidungsgründe) verlangt habt, nicht fest, daß in sämtlichen Mitgliedstaaten gleichartige Gebühren erhoben würden.

7 Das Bayerische Verwaltungsgericht München hält angesichts der zahlreichen Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Erhebung derartiger Gebühren eine Entscheidung des Gerichtshofes zu den für diesen Bereich maßgeblichen Grundsätzen für wünschenswert. Es hat deshalb die folgenden beiden Fragen gestellt:

1. Rechtfertigt Artikel 11 der Richtlinie 72/461/EWG des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr für die Erteilung einer auf §§ 7 und 15 der Klauentiere-Einfuhrverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. August 1972, zuletzt geändert durch Verordnung vom 5. April 1976 (BGBl. I, S. 914), gestützten Einfuhrgenehmigung?

2. Falls die Frage zu 1. zu bejahen ist: Hängt die Rechtmäßigkeit der Erhebung dieser Gebühr davon ab, ob vergleichbare Gebühren in sämtlichen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Handelsverkehr mit Drittländern erhoben werden?

8 Es ist daran zu erinnern, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes gesundheitsbehördliche Gebühren, mit denen ein Mitgliedstaat aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Erzeugnisse belegt, grundsätzlich als Abgaben zollgleicher Wirkung anzusehen und deshalb verboten sind, weil ihre Erhebung den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr behindert (s. dazu insbesondere die Urteile vom 14. 12. 1972, Rechtssache 29/72, Marimex, Slg. S. 1309; 11. 10. 1973, Rechtssache 39/73, Rewe, Slg. S. 1039; 31. 5. 1979, Rechtssache 132/78, Denkavit Loire, Slg. S. 1923; 7. 4. 1981, Rechtssache 132/80, United Foods, Slg. S. 955).

9 Der Gerichtshof hat jedoch auch entschieden, daß der tragende Grund für dieses Verbot entfällt, wenn die Erhebung gesundheitsbehördlicher Gebühren durch gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen gestattet wird, die im Interesse des freien Warenverkehrs erlassen worden sind, um insbesondere die Durch-

führung der gesundheitsbehördlichen Kontrollen im Herkunftsland mit Wirkung für die ganze Gemeinschaft vor dem Versand der Waren nach anderen Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Der Gerichtshof hat in diesem Fall gemeinsame Vorschriften über die Erhebung von gesundheitsbehördlichen Gebühren für mit dem Vertrag vereinbar erklärt, vorausgesetzt, daß diese Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der Kontrollen stehen (Urteil vom 25. 1. 1977, Rechtssache 46/76, Bauhuis, Slg. S. 5; s. auch das Urteil vom 12. 7. 1977, Rechtssache 89/76, Kommission/Niederlande, Slg. S. 1355).

10 Schließlich hat der Gerichtshof entschieden, daß die gesundheitsbehördliche Kontrolle der aus Drittländern eingeführten Waren in einem anderen tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang steht als die Kontrolle von Waren mit Ursprung in der Gemeinschaft und daß es den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang grundsätzlich nicht untersagt ist, gesundheitsbehördliche Gebühren zu erheben, vorausgesetzt allerdings, daß die Höhe dieser Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der Kontrollen steht (s. die Urteile vom 28. 6. 1978, Rechtssache 70/77, Simmenthal, Slg. S. 1453; 5. 7. 1978, Rechtssache 138/77, Ludwig, Slg. S. 1645; 22. 1. 1980, Rechtssache 30/79, Wigei, Slg. S. 151; 22. 3. 1983, Rechtssache 88/82, Leonelli, Slg. S. 1061).

11 Anhand dieser Kriterien sind die Vorlagefragen zu prüfen.

Zur ersten Frage

12 Mit seiner ersten Frage hat das Bayerische Verwaltungsgericht München die Problematik zu Recht in den Rahmen von Artikel 11 der Richtlinie 72/461 gestellt. Die Richtlinie 72/462 über die gesundheitsbehördlichen Kontrollen bei Einfuhren aus Drittländern war nämlich in dem entscheidungserheblichen Zeitraum unbestreitbar noch nicht vollständig anwendbar, da die für ihren Vollzug unabdingbaren Durchführungsmaßnahmen von den Gemeinschaftsorganen nicht rechtzeitig getroffen worden waren. Bis dahin galt Artikel 11 der Richtlinie 72/461, der gerade einer solchen Situation Rechnung tragen sollte. Dieser Artikel verweist hinsichtlich der gesundheitsbehördlichen Kontrollen von Fleisch aus Drittländern auf die einzelstaatlichen viehseuchenrechtlichen Bestimmungen, mit der Einschränkung allerdings, daß diese nicht günstiger sein dürfen als die den innergemeinschaftlichen Handel betreffenden Bestimmungen dieser Richtlinie.

13 Unter Berücksichtigung der Kriterien, die durch die vorstehend erwähnte Rechtsprechung entwickelt worden sind, muß diese Bestimmung als Ermächtigung der Mitgliedstaaten verstanden werden, Drittlandseinfuhren mit den in ihren jeweiligen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Gebühren zu belegen, und zwar unter zwei Voraussetzungen: Zum einen dürfen diese Gebühren nicht günstiger sein als die im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr erhobenen Gebühren, wenn die Kontrolle im Versandstaat durchgeführt wird; zum anderen müssen die Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten für den Kontrollaufwand stehen. Nur die letztgenannte Voraussetzung ist in der vorliegenden Rechtssache umstritten.

14 Der nach Ansicht der Klägerin des Ausgangsverfahrens bestehende Gegensatz zwischen Artikel 11 der Richtlinie 72/461 und Artikel 15 der Richtlinie 71/118, mit dem sich der Gerichtshof in dem Urteil Wigei vom 22. Januar 1980 befaßt hat, spielt für die Beantwortung der Vorlagefrage keine Rolle, da die beiden Bestimmungen dasselbe Ziel verfolgen: Sie wollen beide verhindern, daß aus Drittländern eingeführte Erzeugnisse gesundheitsbehördlich günstiger behandelt werden als Erzeugnisse mit Ursprung in der Gemeinschaft.

15 Auch der von der Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend gemachte Einwand, die erhobene Gebühr sei keine gesundheitsbehördliche Gebühr im eigentlichen Sinn, sondern eine Verwaltungsgebühr allgemeiner Art, ist nicht stichhaltig.

16 In dem Verfahren vor dem Gerichtshof hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland nämlich unbestritten dargetan, daß die erhobene Gebühr deshalb gerechtfertigt ist, weil die Verwaltung, um die Einfuhren zu erleichtern, laufend Nachforschungen über die Tierseuchensituation in den Staaten, aus denen die betreffenden Waren stammen, anstellen und Auskünfte darüber einholen muß. Die Erhebung der fraglichen Gebühr dient also lediglich dem Zweck, diese Kosten bei der Erteilung der gesundheitsbehördlichen Einfuhrgenehmigung auf die Unternehmen abzuwälzen.

17 Da Artikel 11 der Richtlinie 72/461 allgemein auf die „einzelstaatlichen Bestimmungen" für eingeführtes frisches Fleisch verweist, kann ein Mitgliedstaat nicht daran gehindert werden, bei Aushändigung der Einfuhrpapiere oder im Zeitpunkt der Einfuhr selbst nicht nur die Kosten für den die frag-

lichen Waren betreffenden spezifischen Kontrollaufwand, sondern auch die durch die Organisation der gesundheitsbehördlichen Kontrolle anfallenden Verwaltungskosten auf den Importeur abzuwälzen.

18 Die einzige Einschränkung, die das Gemeinschaftsrecht insoweit macht, besteht darin, daß die Höhe der erhobenen Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zu den Kontrollkosten stehen muß. Hierbei handelt es sich um eine Tatsachenfrage, die von dem nationalen Gericht zu beurteilen ist.

19 Die erste Frage ist also dahin gehend zu beantworten, daß Artikel 11 der Richtlinie 72/461 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr für die Erteilung einer auf die nationalen Rechtsvorschriften über gesundheitsbehördliche Kontrollen gestützten Genehmigung zur Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern rechtfertigt, vorausgesetzt, die Höhe der erhobenen Gebühr steht in einem angemessenen Verhältnis zu den Kontrollkosten.

Zur zweiten Frage

20 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß das nationale Gericht die zweite Frage gestellt hat, um sich mit einem Argument der Klägerin des Ausgangsverfahrens auseinandersetzen zu können, das diese auf bestimmte Passagen der Entscheidungsgründe des Urteils vom 28. Juni 1978 (Rechtssache 70/77, Simmenthal, Slg. S. 1453, Randnummern 24 bis 27 der Entscheidungsgründe) stützt.

21 In jenem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, daß die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen Gebühren für gesundheitsbehördliche Kontrollen von Drittlandseinfuhren erheben dürfen, daß diese Erhebungen jedoch in bestimmten Grenzen zu halten sind, damit Wettbewerbsverzerrungen und Verkehrsverlagerungen im Gemeinsamen Markt verhindert werden. Solche Auswirkungen werden vermieden, wenn die gesundheitsbehördlichen Gebühren die tatsächlichen Kosten der fraglichen Kontrollen nicht übersteigen. Aus diesen Erwägungen kann daher nicht hergeleitet werden, daß die Erhebung von Gebühren für gesundheitsbehördliche Kontrollen der aus

Drittländern eingeführten Erzeugnisse von dem Nachweis abhänge, daß in allen anderen Mitgliedstaaten identische oder vergleichbare Gebühren erhoben werden.

22 Auf die zweite Frage ist deshalb zu antworten, daß die Rechtmäßigkeit der Erhebung einer Gebühr für gesundheitsbehördliche Kontrollen des aus Drittländern eingeführten frischen Fleisches, sofern die Höhe der Gebühr den Kontrollkosten entspricht, nicht von dem Nachweis abhängig gemacht werden kann, daß in allen anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vergleichbare Gebühren erhoben werden.

Kosten

23 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Italienischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem bei dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Bayerischen Verwaltungsgericht München mit Beschluß vom 27. Oktober 1982 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 11 der Richtlinie 72/461 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch rechtfertigt die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr für die Erteilung einer auf die nationalen Rechtsvorschriften über gesundheitsbehördliche Kontrollen gestützten Genehmigung zur Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern, vorausgesetzt, die Höhe der erhobenen Gebühr steht in einem angemessenen Verhältnis zu den Kontrollkosten.

Die Rechtmäßigkeit der Erhebung einer Gebühr für gesundheitsbehördliche Kontrollen des aus Drittländern eingeführten frischen Fleisches kann, sofern die Höhe der Gebühr den Kontrollkosten entspricht, nicht von dem Nachweis abhängig gemacht werden, daß in allen anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vergleichbare Gebühren erhoben werden.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore Bosco Due Everling Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 31. Januar 1984.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI VOM 29. NOVEMBER 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Sie sind zum vierten Mal dazu aufgerufen, über die Vereinbarkeit von für die gesundheitspolizeiliche Kontrolle von Einfuhren aus Drittländern erhobenen inländischen Abgaben mit dem Gemeinschaftsrecht zu entscheiden. Dieses Problem war bereits Gegenstand der Urteile vom 28. Juni 1978 (Rechtssache 70/77, Simmenthal, Slg. 1978, 1453), vom 22. Januar 1980 (Rechtssache 30/79, Wigei, Slg. 1980, 151) und vom 22. März 1983 (Rechtssache 88/82, Leonelli, Slg. 1983, 1061).

Der Sachverhalt: Mit Bescheid vom 19. Dezember 1977 erteilte das Bayerische Staatsministerium des Innern der Firma IFG Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG mit Sitz in München nach den deutschen Vorschriften für die Einfuhr von Klauentieren mit gewissen Einschränkungen die viehseuchenrechtliche Genehmigung, 1 000 t Rind- und Schweinefleisch aus Rumänien einzuführen. Für die Geneh-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.