DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Präsidenten des Tribunale Trient gemäß dessen Beschluß vom 17. Mai 1972 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Finanzielle Belastungen, die aus Gebühren der gesundheitspolizeilichen Kontrolle der Waren beim Grenzübertritt erhoben werden und sich nach eigenen Kriterien bestimmen, die mit denjenigen für die Bemessung der von gleichartigen inländischen Erzeugnissen zu tragenden Belastungen nicht vergleichbar sind, sind als Abgaben zollgleicher Wirkung anzusehen.

Lecourt Pescatore Monaco

Donner Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Dezember 1972.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 21. NOVEMBER 1972

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Aktiengesellschaft Marimex, mit Sitz in Mailand, hat am 26. Juli 1971 gekühltes Rindfleisch und am 17. September 1971 lebende Rinder aus der Bundesrepublik Deutschland über den Brenner nach Italien eingeführt. An der Grenze sind die Produkte durch einen staatlichen Tierarzt einer Untersuchung unterzogen worden. Dafür mußte die Importfirma beim Zollamt eine Gesundheitsabgabe entrichten, wie sie in Artikel 32 des Testo Unico der Gesundheitsgesetze vom 27. Juli 1934 (ergänzt durch das Gesetz vom 30. Dezember 1970) vorgesehen ist. Sie betrug im ersten Fall 10 Lire pro Kilogramm und im zweiten Fall 1 000 Lire pro importiertes Tier.

Diese Abgabenerhebung hält die Firma Marimex für unzulässig. Sie ist der Ansicht, es handele sich um Abgaben mit gleichen Wirkungen wie Zölle, also um Abgaben, deren Erhebung in Artikel 9 des Vertrages und — soweit es sich um den Binnenhandel der Gemeinschaft mit Rindern und Rindfleisch handelt — durch Artikel 22 der Ratsverordnung Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) untersagt ist. Da die Firma Marimex

außerdem der Meinung ist, die erwähnten Bestimmungen stellten unmittelbar verbindliche Texte dar, die subjektive Rechte der einzelnen begründen, beantragte sie beim Präsidenten des Tribunale Trient den Erlaß eines Zahlungsbefehles gegen den italienischen Finanzminister, um die Rückerstattung der von ihr entrichteten Gesundheitsabgaben zu erlangen.

Das auf diese Weise anhängig gemachte Verfahren hat der Präsident des Tribunale Trient mit Rücksicht auf die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Probleme durch Beschluß vom 17. Mai 1972 ausgesetzt und gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags um Vorabentscheidung darüber gebeten,

„ob eine finanzielle Belastung, die der italienische Staat aus Gründen der Gesundheitskontrolle auf lebende Rinder und auf Rindfleisch beim Grenzübergang erhebt, als Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll im Sinne von Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68/EWG anzusehen ist, und zwar auch, wenn entsprechende inländische Waren eine finanzielle Belastung zu tragen haben, die a) von anderen Organen als dem Staat erhoben wird und b) nach Berechnungskriterien bemessen wird, die mit den Bemessungskriterien für die auf eingeführte lebende Rinder und auf eingeführtes Rindfleisch erhobene Abgabe nicht vergleichbar sind".

Zu dieser Frage gebe ich nunmehr meine Stellungnahme ab, nachdem ich von den — zum Teil kontroversen — Äußerungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der italienischen Regierung, der niederländischen Regierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Kenntnis genommen habe.

1. An den Beginn meiner Ausführungen muß ich eine Vorbemerkung zur Formulierung der uns unterbreiteten Frage stellen.

Nach ihrem Wortlaut zielt sie offensichtlich darauf ab, daß eine Qualifizierung der im Ausgangsverfahren streitigen italienischen Gesundheitsabgabe gegeben wird. Soweit kann der Gerichtshof in einem Verfahren nach Artikel 177 natürlich nicht gehen, weil Qualifizierung Subsumption und damit Rechtsanwendung bedeuten würde und weil dafür — wie sich gleich noch zeigen wird — überdies nicht alle Beurteilungselemente in zuverlässiger Weise feststehen. Der Gerichtshof kann im gegenwärtigen Verfahren allein eine abstrakte Auslegung des Begriffes „Abgaben mit zollgleichen Wirkungen" geben, wobei er allerdings, um die Interpretation auf das Erforderliche zu beschränken und sie für das Ausgangsverfahren verwertbar zu machen, dessen besondere Problematik zu berücksichtigen hat. Mit Hilfe der so entwickelten Kriterien ist es dann die Aufgabe des nationalen Richters, die aufgeworfene Qualifikationsfrage definitiv zu lösen. Im Hinblick auf die Gesetzmäßigkeiten des Verfahrens nach Artikel 177 muß die gestellte Frage also umgedeutet werden. Dies kann, wie von der Kommission vorgeschlagen, etwa geschehen, indem man sie dahin versteht, ob eine finanzielle Abgabe, die ein Mitgliedstaat für Gesundheitskontrollen von Waren, die unter die Verordnung Nr. 805 fallen, bei der Grenzüberschreitung erhebt, als eine Abgabe mit zollgleichen Wirkungen anzusehen ist, und dies auch dann, wenn einheimische Produkte gleichfalls, aber von anderen Behörden und nach Maßgabe von Kriterien belastet werden, die den für die Bestimmung der Einfuhrabgabe geltenden Kriterien nicht vergleichbar sind. — So gedeutet, ist gegen die Zulässigkeit der Frage sicher nichts einzuwenden.

2. Vorauszuschicken ist weiterhin, daß es für die Interpretationsaufgabe keinen Unterschied macht, ob man auf den in Artikel 9 des Vertrages enthaltenen Begriff abstellt (also das Verbot, das seit dem 1. Januar 1970 unmittelbar gilt) oder ob man sich an den entsprechenden Begriff des Artikels 22 der Verordnung Nr. 805 hält, die gleichfalls, und zwar mit Wirkung vom 29. Juli 1968, die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung im Binnenhandel der Gemeinschaft mit Rindern und Rindfleisch untersagt. Das läßt sich sagen, weil in

der Rechtsprechung bereits geklärt ist, daß der Begriff Abgabe mit zollgleichen Wirkungen einfach aus dem Vertrag in die einschlägigen Agrarverordnungen übernommen worden ist und in ihnen keine andere Bedeutung hat als im Vertrag selbst. Ich verweise etwa auf das Urteil in der Rechtssache 24/68 (Slg. 1969, 193), dem sich andere entsprechende Erkenntnisse angeschlossen haben.

3. Wenn wir nach diesen Vorbemerkungen zur Untersuchung der gestellten Frage selbst übergehen, so ist in Anbetracht der im Verfahren gemachten Ausführungen zunächst auf Artikel 36 des Vertrages hinzuweisen, also die Vorschrift, nach der „die Bestimmungen der Artikel 30 bis 34 ... Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen[stehen], die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind".

Tatsächlich kann wohl davon ausgegangen werden, daß aufgrund dieser Bestimmung Gesundheitskontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft noch zulässig sind, solange es an einer vollständigen Harmonisierung der einschlägigen nationalen Regelungen fehlt. Dies scheint sich nicht zuletzt aus der Ratsrichtlinie vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen und der Ratsrichtlinie vom gleichen Tage zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch zu ergeben. Ich verweise dazu auf Artikel 6 der zuerst genannten Richtlinie und auf Artikel 5 der an zweiter Stelle genannten Richtlinie.

Indessen ist damit — lassen Sie mich dies gleich sagen — für die Beurteilung der Zulässigkeit der jetzt interessierenden italienischen Gesundheits*abgabe* nichts gewonnen.

Namentlich erscheint es verfehlt, so zu argumentieren wie die niederländische Regierung, nämlich unter Hinweis auf Artikel 189 des Vertrages, der bei der Durchführung von Richtlinien „den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel" überläßt, geltend zu machen, die Mitgliedstaaten seien auch frei, die Art der Finanzierung von Gesundheitskontrollen zu bestimmen. Tatsächlich kann in dieser Weise nicht argumentiert werden, eben weil die beiden vorhin erwähnten Richtlinien, auf die die niederländische Regierung anscheinend abstellt, Gesundheitskontrollen des Importlandes nicht *vorschreiben,* in dieser Hinsicht keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründen, sondern allenfalls eine *Duldung* aussprechen. Für die Zulässigkeit der in Frage stehenden Gesundheitsabgaben geben die beiden Richtlinien also nichts her.

Außerdem ist wichtig, daß der Gerichtshof zur Bestimmung des Anwendungsbereiches von Artikel 36 des Vertrages bereits mit Deutlichkeit strenge Interpretationsregeln entwickelt hat. So entnehmen wir dem Urteil der Rechtssache 7/68 (Slg. 1968, 634), Artikel 36 stelle, weil er zum Kapitel über die Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen gehöre, ausschließlich auf Maßnahmen ab, die Einfuhr-, Ausfuhr- oder Durchfuhrverbote darstellen. Diese Verbote — so führte der Gerichtshof aus — unterschieden sich in ihrem Wesen deutlich von Zöllen und gleichartigen Abgaben. Zudem sei davon auszugehen, daß Ausnahmen von dem Grundsatz der Beseitigung aller Hindernisse für den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten *eng* ausgelegt werden müßten. Die Ausnahmen des Artikels 36 könnten also nicht auf Maßnahmen ausgedehnt werden, die nicht zu den im Kapitel über die Beseitigung mengenmäßiger Beschränkungen genannten Verboten gehören. Artikel 36 — so heißt es ausdrücklich — beziehe Zölle und Abgaben gleicher Wirkungen nicht ein. Damit steht meines Erachtens fest, daß aus dem Umstand, daß Artikel 36 die Durchführung von Gesundheitskontrollen an den Binnengren-

zen der Gemeinschaft nicht ausschließt, keineswegs auf die Zulässigkeit von *Abgaben* geschlossen werden kann, die bei diesem Anlaß erhoben werden.
Schließlich läßt sich auch nicht — wie die Kommission gezeigt hat — die Ansicht vertreten, die Gesundheitsabgaben stellten einen wesentlichen Bestandteil der Regelung über die Durchführung der Gesundheitskontrollen dar und sie würden deswegen an der Natur der letzteren partizipieren. Insofern ist zwar richtig, daß die erwähnten Abgaben zur Finanzierung der Gesundheitskontrollen dienen; es kann aber ohne jeden Zweifel nicht der Standpunkt eingenommen werden, ohne die Erhebung von Abgaben sei die Durchführung der Kontrollen nicht möglich.
Artikel 36 scheidet demnach für eine Rechtfertigung der streitigen Abgaben sicher aus; es kann — mit anderen Worten —, falls sie Abgaben mit gleichen Wirkungen wie Zölle darstellen, das Verbot des Artikels 9 des Vertrages und das entsprechende Verbot der Verordnung Nr. 805 nicht unter Berufung auf Artikel 36 seiner Wirkung beraubt werden.

4. Für die weitere Untersuchung der Frage, wie der Begriff Abgaben mit zollgleichen Wirkungen im Hinblick auf die Besonderheiten des Ausgangsverfahrens auszudeuten ist, muß vor allem von den Erkenntnissen ausgegangen werden, die in der Rechtsprechung schon erarbeitet und zunehmend präzisiert worden sind.
Danach ist wichtig, daß der Begriff im Hinblick auf das fundamentale Anliegen der Gemeinschaft zu definieren ist, für die Gewährleistung eines freien Warenverkehrs zu sorgen. In Anbetracht der Bedeutung des Verbots der Erhebung von Zöllen und zollgleichen Abgaben im innergemeinschaftlichen Verkehr und um dieses Verbot lückenlos zur Geltung zu bringen, ergibt sich so das Erfordernis einer *weiten* Fassung des Begriffs. Demgemäß wird von zollgleichen Abgaben gesprochen, wenn Importgütern finanzielle Belastungen aufgrund des Überschreitens von Grenzen einseitig von Mitgliedstaaten auferlegt werden, und dies unabhängig von dem Zweck, zu dem sie geschaffen wurden, sowie dem Verwendungszweck der durch sie bewirkten Einnahmen. Auch wurde betont, es komme nicht auf die Bezeichnung und die Art, der Erhebung an, es sei gleichgültig, ob sie zugunsten des Staates erhoben werden und ob sie diskriminierende oder protektionistische Wirkungen haben. Das läßt sich insonderheit den Urteilen 24/68 (Slg. 1969, 193) und 2 und 3/69 (Slg. 1969, 211) entnehmen. Ihnen zufolge gilt also im Kern das Erfordernis, daß eine Abgabe aufgrund des Überschreitens der Grenze erhoben wird, daß die Grenzüberschreitung die entscheidende Causa darstellt.

a) Demgegenüber macht die italienische Regierung nun freilich geltend, bei der Erhebung von Gesundheitsabgaben fehle es gerade an diesem Umstand. In Wahrheit müßten sie als eine *Gegenleistung* für von der Verwaltung erbrachte Dienste angesehen und damit aus dem Bereich der zollgleichen Abgaben ausgeschlossen werden.
In dieser Weie wird gleichfalls auf die einschlägige Rechtsprechung angespielt, in der tatsächlich schon wiederholt zum Ausdruck gekommen ist, der Begriff Abgaben mit zollgleichen Wirkungen müsse sich die angedeutete Einschränkung gefallen lassen, derartige Abgaben lägen nicht vor, wenn tatsächlich geleistete hoheitliche Dienste durch angemessene Gegenleistungen abgegolten würden. Dafür läßt sich etwa auf das Urteil in der Rechtssache 24/68 und auf das Urteil der verbundenen Rechtssachen 2 und 3/69 hinweisen.
Sehen wir also zu, wie es sich damit verhält und welche Schlüsse sich so für die Problematik des Ausgangsverfahrens ziehen lassen. — Dabei ergibt sich namentlich die Erkenntnis, daß der Gerichtshof — entgegen gewissen Vorstellungen, die ich in den Rechtssachen 52 und 55/65 (Slg. 1966, 219) entwickelt habe — an den Begriff der Gegenleistung für Verwaltungsdienste außerordentlich *strenge* Anforderungen gestellt hat, und

dies im Hinblick auf den Grundsatz, jede Ausnahme von dem Verbot der Erhebung von Zöllen und Abgaben zollgleicher Wirkung sei eng zu interpretieren. So wurde hervorgehoben, in diesem Zusammenhang könne eine relevante Verwaltungsleistung nicht angenommen werden, wenn das ganze Wirtschaftsleben aus ihr Nutzen ziehe. Es müsse vielmehr ein Vorteil für die eingeführten Erzeugnisse selbst auf dem Markt feststellbar sein, und es müsse die Gegenleistung des Verwaltungsunterworfenen diesem Vorteil angemessen sein, nicht aber nach den der Verwaltung tatsächlich entstandenen Kosten bemessen werden. Nicht zuletzt scheide ein Rückgriff auf die Rechtsfigur der Gegenleistung des Verwaltungsunterworfenen aus, wenn sich für ihn nur ein allgemeiner und schwer zu bewertender Vorteil ausmachen lasse.

Gemessen an diesen Maximen muß man jedoch erhebliche Zweifel daran haben, daß die Gesundheitsabgabe des italienischen Rechts tatsächlich als eine Gegenleistung für Verwaltungsdienste qualifiziert und so aus dem Bereich der Abgaben mit zollgleichen Wirkungen ausgeschieden werden kann. Sicherlich ist in diesem Zusammenhang die Tatsache nicht als ein relevanter Vorteil anzusehen, daß es dem Importeur nach Durchführung der Gesundheitskontrollen und nach Entrichtung der dafür fälligen Gebühren ermöglicht wird, die Waren in den Freiverkehr zu bringen. Das folgt bereits aus dem Urteil der Rechtssachen 52 und 55/65. Die Möglichkeit der freien Vermarktung von Importgütern nach der Feststellung, daß sie den gesetzlichen Anforderungen genügen, stellt vielmehr richtig verstanden eine automatische Tatsache, ein sich aus dem Vertrag ergebendes *Recht* dar. Außerdem kann man sagen, daß ein allgemeines öffentliches Interesse an der Realisierung eines freien Warenaustausches besteht.

Sind auch allgemeine Interessen im Spiel (wie es bei der Durchführung von Gesundheitskontrollen an der Grenze — die italienische Regierung räumt dies selbst ein — der Fall ist), so hat man sich insbesondere zu fragen, ob nicht in Wahrheit dieses öffentliche Interesse überwiegt und daneben spezielle, für Importeure bestehende Vorteile untergeordnet, d. h. irrelevant erscheinen. So scheint es sich tatsächlich im gegenwärtigen Fall zu verhalten. Sicher ist nicht zu leugnen, daß die Importeure kaum ein privates Interesse an Gesundheitskontrollen und Qualitätsfeststellungen gerade beim Grenzübertritt, also unter Umständen in beträchtlicher Entfernung vom Bestimmungsort der Ware, haben. Überdies ist recht fraglich, ob von einem konkreten, meßbaren Vorteil gesprochen werden kann, der sich nach Ansicht der italienischen Regierung aus dem Umstand ergeben soll, daß nach Durchführung der Gesundheitskontrollen bescheinigt wird, die Waren seien frei von Krankheiten und hätten gute Qualität. Wesentlich ist immerhin, daß bereits aufgrund der schon erwähnten Richtlinien der Exportstaat darüber zu wachen hat, daß die für den Gemeinschaftshandel bestimmten Produkte bestimmten Bedingungen entsprechen und daß ein nach amtstierärztlicher Untersuchung erstelltes Attest die Ware bis zu ihrem Bestimmungsort zu begleiten hat. So gesehen kann es sich bei den Grenzkontrollen also nur um summarische Kontrollen handeln und nicht um Vorgänge, die zu einer meßbaren Werterhöhung der betroffenen Güter und zu einer Verbesserung ihrer Vermarktungschancen führen. Schließlich scheint es auch nicht so zu sein, daß die Grenzkontrollen (was einen materiellen Vorteil darstellen könnte) weitere Kontrollen im Innern, wie sie allgemein für derartige Erzeugnisse gelten, erübrigen. Wenn ich recht sehe — der nationale Richter hat dies freilich noch genau zu prüfen —, werden vielmehr die vorgesehenen innerstaatlichen Kontrollen (etwa vor und nach der Schlachtung und in anderen Fällen) unterschiedslos und ohne Rücksicht auf die Herkunft auf alle in den einschlägigen Regelungen visierten Waren angewandt.

Unter Berücksichtigung der Kriterien, die nach der Rechtsprechung im vorliegenden Zusammenhang Geltung beanspru-

chen, kann demnach schwerlich die Ansicht gutgeheißen werden, es sei mit der Idee der Gegenleistung für eine erbrachte Verwaltungsleistung zu arbeiten, und es lasse sich so ausschließen, daß die italienischen Gesundheitsabgaben als Abgaben mit zollgleichen Wirkungen qualifiziert werden.

b) Nun kann allerdings die Annahme, es liege eine Abgabe mit zollgleichen Wirkungen vor, auch ausscheiden, wenn eine Belastung gegeben ist, die unter *Artikel 95* des Vertrages fällt, d. h. die Vorschrift, nach der „die Mitgliedstaaten auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben, gleich welcher Art, als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben", erheben. Dies ist nach der Rechtsprechung ebenfalls klar, namentlich wurde in den Urteilen 24/68 und 2 und 3/69 hervorgehoben, Abgaben zollgleicher Wirkungen seien solche Abgaben nicht, die innerhalb des Staates gleichartige heimische Erzeugnisse in der gleichen Weise treffen oder die im Rahmen einer allgemeinen inländischen Abgabe erhoben werden oder die derartige inländische Abgaben auszugleichen bestimmt sind. Diese Erkenntnis führt uns zur Prüfung des Teiles der Frage, in dem davon die Rede ist, entsprechende inländische Waren hätten auch eine finanzielle Belastung zu tragen, eine Belastung freilich, die von anderen Organen als den staatlichen erhoben und die nach Berechnungskriterien bemessen wird, die den Kriterien für die auf eingeführte lebende Rinder und auf eingeführtes Rindfleisch erhobenen Abgaben nicht vergleichbar sind. — Wie nach allem im Verfahren Ausgeführten klargeworden ist, handelt es sich dabei wohl um den delikatesten Teil der im vorliegenden Fall anzustellenden Untersuchungen.

Zwei Erkenntnisse lassen sich indes vorweg ohne Schwierigkeiten festhalten. — So kann es sicher keine Rolle spielen, ob die zu vergleichenden Abgaben verschiedenen Begünstigten (einerseits dem Staat, andererseits den Gemeinden) zufließen und ob sie in verschiedenen Regelungen enthalten sind. Tatsächlich können derlei Nuancen für Artikel 95 nicht von Bedeutung sein; für seine Anwendung steht der Belastungseffekt im Vordergrund, während die Modalitäten der Erhebung prinzipiell unbeachtlich sind. — Außerdem greift Artikel 95, entgegen der Ansicht der Klägerin des Ausgangsverfahrens, nicht nur ein, wenn rein *fiskalische* Vorschriften zur Debatte stehen, also Regelungen, die dazu dienen, den Hoheitsträgern Einkünfte zur allgemeinen Finanzierung von Staatsaufgaben zu verschaffen, und in denen von einem Vorteil der Belasteten nichts zu erkennen ist. Mit der Kommission ist vielmehr anzunehmen, daß Artikel 95, wie schon die Wendung „inländische Abgaben *gleich welcher Art*" zeigt, allgemeine Bedeutung hat, daß er also — sollen nicht Lücken im Vertragssystem übrig bleiben — nicht in restriktiver Weise interpretiert werden darf. Demnach ist die Bezeichnung einer Abgabe unerheblich (im vorliegenden Fall etwa der von der Klägerin hervorgehobene Umstand, daß sie im Haushaltsvoranschlag „parafiskalisch" genannt wird); und so gesehen ist keineswegs undenkbar, daß auch der Bereich der italienischen Gesundheitsabgaben von Artikel 95 erfaßt wird.

Dies ist — wie wir wissen — tatsächlich die feste Überzeugung der italienischen Regierung. Sie weist dafür auf die mannigfachen ähnlichen Gesundheitskontrollen im Innern ihres Landes hin, die von Gemeindeveterinären durchgeführt werden und die gleichfalls mit der Entrichtung von Abgaben verbunden seien. Auch wenn es sich um eine komplexe Regelung handele, die einen Vergleich schwierig mache, stelle dies im Sinne von Artikel 95 doch ein ausreichendes Äquivalent dar. Richtig verstanden genüge es nämlich für Artikel 95, eine strukturelle Kongruenz, eine gewisse Gleichwertigkeit, eine sich auf das Wesentliche beschränkende Entsprechung festzustellen; es komme lediglich darauf an, daß die Gesundheitskontrolle an der Grenze mit ihren Abgaben den Bestandteil eines all-

gemeinen umfassenden Systems der gesundheitlichen Überwachung bilde.

Läßt sich diese Grundauffassung — das ist die nunmehr zu untersuchende Frage — wirklich halten? Mir scheint dies — ich nehme das Ergebnis vorweg — kaum möglich zu sein. Auch im gegenwärtigen Zusammenhang ergeben sich vielmehr gewichtige Bedenken gegen die Ansicht der italienischen Regierung.

Vor allem ist für mich wichtig, daß Artikel 95 eine *Diskriminierung* importierter Waren verbietet. Seine Anwendung verlangt also die Durchführung von *Vergleichen* und setzt damit eine deutliche Vergleichbarkeit der in Betracht kommenden Belastungen voraus. — Auch die Rechtsprechung weist in diese Richtung, wenn sie betont, Artikel 95 verlange, daß einheimische Erzeugnisse *in gleicher Weise* betroffen werden, bzw. er setze voraus, daß Grenzabgaben inländische Abgaben *ausgleichen* sollen (was natürlich genau nachgeprüft werden muß). Zudem wurde in der Rechtsprechung schon früh hervorgehoben, Artikel 95 könne nicht beliebig auf alle Arten von Belastungen angewandt werden, es komme in diesem Zusammenhang nicht jeder beliebige Ausgleich zwischen einer Belastung für eingeführte Waren und andersartigen Belastungen ähnlicher einheimischer Waren in Betracht (Rechtssache 2 und 3/62, Slg. 1962, 867). Es dürfte also zutreffend sein, wenn die Kommission und die Klägerin des Ausgangsverfahrens übereinstimmend meinen, man könne sich nicht mit einer allgemeinen strukturellen Beziehung der zu vergleichenden Abgaben begnügen, es müsse vielmehr eine genaue Entsprechung gegeben sein, bezogen auf den vorliegenden Fall: Es sei zu verlangen, daß sich die Gesundheitskontrollen in ihrem Zweck entsprächen und daß eine Vergleichbarkeit der Kriterien gegeben sei, nach denen sich das Niveau der Belastung bemißt. Tatsächlich kann ja nur so verhindert werden, daß mit Hilfe der Erhebung von Abgaben nach Artikel 95 der für den Vertrag wesentliche Grundsatz des freien Warenverkehrs eingeschränkt wird, und dies ohne die Möglichkeit ausreichender gemeinschaftsrechtlicher Kontrolle.

Gelten aber für Artikel 95 derart strenge Anforderungen, so muß es höchst zweifelhaft erscheinen, daß er den Fall des Ausgangsverfahrens erfaßt. Dies gilt vielleicht nicht so sehr (was im einzelnen der vorlegende Richter zu prüfen hat) für die Gesundheitskontrolle von *Fleisch*. Hier könnte nämlich eine Vergleichbarkeit in dem soeben geschilderten Sinne gegeben sein, wenn man an die innerita lienischen Kontrollen am Herkunftsort einerseits und am Bestimmungsort andererseits denkt und zu einer Gleichwertigkeit der ersteren, verglichen mit den Gesundheitskontrollen bei der Grenzabfertigung, gelangt. Es wäre in diesem Falle also wahrscheinlich nur der Frage nachzugehen, ob eingeführte Güter nicht einer Doppelbelastung unterliegen, d. h. ob das Diskriminierungsverbot des Artikels 95 beachtet worden ist.

Anders dürfte dagegen die Situation bei der Kontrolle *lebender Tiere* sein. Nach dem, was wir im Verfahren gehört haben, rechtfertigt sich insoweit schwerlich die Feststellung, die allgemeine summarische Grenzkontrolle im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen der erwähnten Richtlinien und die dafür vorgesehenen festen Gebühren fänden eine genaue Entsprechung in inneritalienischen Kontrollen und den damit verbundenen Abgaben. Tatsächlich ist möglicherweise nicht nur anzunehmen, daß importiertes Vieh *zusätzlich* auch den inneritalienischen Kontrollen unterworfen wird, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind, und daß demnach von einer Doppelbelastung gesprochen werden muß. Es scheint auch festzustehen, daß sich Zweck und Struktur der Grenzkontrollen nicht mit Zweck und Struktur der vielerlei innerstaatlichen Untersuchungen vergleichen lassen (man denke etwa an die Untersuchungen vor und nach der Schlachtung, an die sporadischen Untersuchungen, die den Unternehmen als solchen gelten — Verkaufsstellen, Schlachthöfe, Transportmittel —, an die Untersuchungen aus besonderen Anlässen, etwa beim Transport

von Vieh aus Krankheitsgebieten oder in solche Gebiete oder an die gelegentlichen Untersuchungen der Tiere, die zur Milchgewinnung und zur Aufzucht bestimmt sind). Darüber hinaus scheint es auch für die Gebührenerhebung an der Vergleichbarkeit zu fehlen, weil den festen Gebühren bei der Grenzkontrolle inneritalienische Gebühren aufgrund anderer Berechnungskriterien und mit örtlichen Unterschieden gegenüberstehen. Ich verweise dazu auf Artikel 61 des Testo Unico der Gesundheitsgesetze und auf die eingehenden sachlichen Ausführungen der Beteiligten im Verfahren, die der vorlegende Richter letztlich bei seiner Entscheidung zu verwerten hat.

Somit muß sich in der Tat der Eindruck ergeben, daß die italienischen Gesundheitsabgaben — jedenfalls größtenteils — wegen Fehlens der für Artikel 95 unerläßlichen Vergleichbarkeit der Kriterien nicht unter diese Vorschrift rubriziert werden können und daß sie daher, soweit Artikel 95 nicht eingreift, als Abgaben mit zollgleichen Wirkungen angesprochen werden müssen.

5. Nach allen in einem Auslegungsverfahren gemäß Artikel 177 allein zu gewinnenden Erkenntnissen komme ich so zu dem Vorschlag, die uns unterbreitete Frage wie folgt zu beantworten:

Werden von einem Mitgliedstaat für an der Grenze durchgeführte Gesundheitskontrollen von Waren, die von der Verordnung Nr. 805 erfaßt werden, Gebühren erhoben, so können diese nicht als Gegenleistungen für von der Verwaltung erbrachte Dienste angesehen werden, wenn die Kontrollen vorwiegend im öffentlichen Interesse erfolgen und den importierten Waren daraus nicht ein meßbarer, der Gebührenhöhe entsprechender Vorteil auf dem Markt erwächst. Solche Abgaben sind vielmehr als Abgaben mit zollgleichen Wirkungen im Sinne von Artikel 9 des EWG-Vertrags und Artikel 22 der Verordnung Nr. 805 anzusehen, vorausgesetzt, daß nicht gleichartige inländische Waren gleichfalls solche, nach vergleichbaren Kriterien bemessene Abgaben für innerstaatliche Gesundheitskontrollen zu tragen haben, die nach ihrem Zweck der Grenzkontrolle entsprechen und ausschließlich die nationale Produktion treffen. Sind die zuletzt genannten Voraussetzungen gegeben, so ist Artikel 95 des EWG-Vertrags anzuwenden, also eine entsprechende Diskriminierungsprüfung durchzuführen, und dies unabhängig davon, ob die Abgaben auf importierte Güter von anderen Stellen erhoben werden als die bei innerstaatlichen Gesundheitskontrollen fällig werdenden Gebühren.