URTEIL DES GERICHTSHOFES

20. September 1994 *

In der Rechtssache C-249/92

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch den Rechtsberater Eugenio de March als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch Prof. Luigi Ferrari Bravo, Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, Beistand: Pier Giorgio Ferri, Avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, 5, rue Marie-Adelaïde, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus

* Verfahrenssprache: Italienisch.

— Artikel 11 der Richtlinie 77/93/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten (ABl. 1977, L 26, S. 20) in der Fassung der Richtlinie 88/572/EWG des Rates vom 14. November 1988 (ABl. L 313, S. 39) und der Richtlinie 89/439/EWG des Rates vom 26. Juni 1989 (ABl. L 212, S. 106)

— und aus Artikel 30 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (ABl. L 55, S. 1)

verstoßen hat, daß sie eine vorherige Genehmigung für die Einfuhr von für den Feuerbrand (Erwinia amylovora) anfälligen Pflanzen verlangt hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. F. Mancini in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten M. Diez de Velasco und D. A. O. Edward, der Richter C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn und J. L. Murray (Berichterstatter),

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 6. Juli 1993,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. September 1993,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 27. Mai 1992 beim Gerichtshof eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus

— Artikel 11 der Richtlinie 77/93/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten (ABl. 1977, L 26, S. 20; im folgenden: Richtlinie) in der Fassung der Richtlinie 88/572/EWG des Rates vom 14. November 1988 (ABl. L 313, S. 39) und der Richtlinie 89/439/EWG des Rates vom 26. Juni 1989 (ABl. L 212, S. 106)

— und aus Artikel 30 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (Abl. L 55, S. 1)

verstoßen hat, daß sie eine vorherige Genehmigung für die Einfuhr von für den Feuerbrand (Erwinia amylovora) anfälligen Pflanzen verlangt hat.

2 Die Italienische Republik hat zwei Maßnahmen erlassen, die verhindern sollen, daß die Erwinia amylovora, eine gewöhnlich als „Feuerbrand" bezeichnete Bakterie, die bestimmte Pflanzenarten zerstört, sich in ihrem Hoheitsgebiet ausbreitet. Die erste Maßnahme besteht darin, vom 16. April bis zum 31. Oktober jedes Jahres (dem für die Ausbreitung der Bakterie günstigen Zeitraum) die Einfuhr von anfälligen Arten zu verbieten, wie es Anhang III Teil B Nr. 10 der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 84/378/EWG des Rates vom 28. Juni 1984 (ABl. L 207, S. 1) zuläßt. Die zweite Maßnahme, um die es im vorliegenden Verfahren geht, besteht darin, die Einfuhr dieser Arten während des verbleibenden Teils des Jahres von einer vorherigen Genehmigung abhängig zu machen.

3 Diese zweite Maßnahme beruht auf Artikel 9 in Verbindung mit Anhang III Nr. 17 des Ministerialdekrets vom 5. Februar 1991 über pflanzenschutzrechtliche Vorschriften bei der Einfuhr, der Ausfuhr und der Durchfuhr von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen (GURI, Supplemento ordinario zu Nr. 43 vom 20. Februar 1991).

4 Diese Vorschrift lautet wie folgt:

„Die in Anhang III Nummer 17 genannten Pflanzen mit Ursprung in Ländern der Gemeinschaft dürfen während des Zeitraums, während dessen ihre Einfuhr zulässig ist, auf Antrag nach vorheriger Genehmigung des Ministeriums für Landwirtschaft und Forsten eingeführt werden; das Ministerium kann besondere Pflanzenschutzmaßnahmen erlassen, die geeignet sind, der Gefahr der Einschleppung und der Verbreitung von Erwinia amylovora vorzubeugen."

5 Der Antrag auf Erteilung einer Genehmigung ist somit an das italienische Ministerium für Landwirtschaft und Forsten zu richten, bevor die Pflanzen nach Italien verbracht werden. Nach den Angaben von Privatpersonen gegenüber der Kommis-

sion, die von der Italienischen Republik nicht bestritten worden sind, können bis zur Erteilung der Genehmigung viereinhalb Monate oder sogar ein längerer Zeitraum verstreichen. Solange die Genehmigung nicht erteilt worden ist, dürfen die Erzeugnisse nicht eingeführt werden.

6 In der Nummer 17 des Anhangs III, auf die die obengenannte nationale Vorschrift verweist, werden die für den Feuerbrand anfälligen Arten aufgezählt, für die die Schutzmaßnahmen gelten. Unstreitig sind die diese Pflanzen betreffenden Maßnahmen Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

7 Es handelt sich um folgende Pflanzen:

„Chaenomeles Lindl., Cydonia Mill., Malus Mill., Pyracantha M. J. Roem, Pyrus L., Sorbus L. außer Sorbus intermedia L. und Stranvaesia Lindl., mit Ausnahme der Früchte und Samen".

8 Die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zu treffen haben, um die Einschleppung oder die Verbreitung des Feuerbrands in der Gemeinschaft zu verhindern, sind durch die Richtlinie in ihrer bei Beginn des Vorverfahrens (Versand des förmlichen Aufforderungsschreibens am 20. März 1990) u. a. durch die Richtlinien 88/572 und 89/439 des Rates geänderten Fassung harmonisiert worden.

9 Nach der Richtlinie hat der Ursprungsmitgliedstaat die Pflanzen in seinem Hoheitsgebiet gründlich zu untersuchen, um festzustellen, ob sie von Schadorganismen befallen sind (Artikel 6). Ist die Pflanze gesund, so hat dieser Mitgliedstaat dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer ein Zeugnis auszustellen, durch das der einwandfreie Zustand des Erzeugnisses bescheinigt wird und durch das bestätigt

wird, daß das Erzeugnis aus einer nicht vom Feuerbrand befallenen Zone kommt (Anhang IV Teil A Nr. 15 zweite Spalte). Nur Pflanzen, die mit diesem Zeugnis versehen sind, dürfen in einen anderen Mitgliedstaat ausgeführt werden (Artikel 7 Absatz 2).

10 Je nach Lage des Falles ermächtigt oder zwingt die Richtlinie die Bestimmungsmitgliedstaaten dazu, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um den Pflanzenschutz in ihrem Hoheitsgebiet sicherzustellen. So sieht sie vor, daß diese Staaten Kontrollen durchführen können, mit denen festgestellt werden soll, ob die Erzeugnisse im Ursprungsmitgliedstaat tatsächlich der erforderlichen Untersuchung unterzogen worden sind.

11 Diese Maßnahmen sind in Artikel 11 der Richtlinie in der Fassung der Richtlinien 88/572 und 89/439 wie folgt geregelt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können unbeschadet von Absatz 3 vorschreiben, daß Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder andere Gegenstände sowie ihr Verpakkungsmaterial und ihre Beförderungsmittel beim Verbringen aus einem anderen Mitgliedstaat in ihr Gebiet auf die Einhaltung der in den Artikeln 3, 4 und 5 enthaltenen Verbote und Beschränkungen untersucht werden. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, daß diese Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder anderen Gegenstände, soweit nicht nach den Artikeln 3, 4 oder 5 ein Verbringungsverbot besteht, Verboten oder Beschränkungen im Zusammenhang mit Maßnahmen im Rahmen des Pflanzenschutzes nur in folgenden Fällen unterliegen:

a) die ... Zeugnisse werden nicht vorgelegt;

b) (gestrichen)

c) die Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder anderen Gegenstände werden nicht ordnungsgemäß für eine nach Absatz 3 zugelassene amtliche Kontrolle dargelegt;

...

(2) Sie dürfen keine zusätzliche Erklärung in den in Artikel 4, 5, 7, 8 oder 9 genannten Zeugnissen verlangen.

...

(3) Die Mitgliedstaaten dürfen über die nach Absatz 1 zweiter Satz zugelassenen Anforderungen hinaus regelmäßige amtliche Kontrollen auf die Einhaltung der nach den Artikeln 3 und 5 erlassenen Vorschriften nur in folgenden Fällen vorsehen:

a) Es besteht ein ernster Anhaltspunkt dafür, daß eine der genannten Vorschriften nicht eingehalten worden ist;

b) die genannten Pflanzen haben ihren Ursprung in einem Drittland; dies gilt nur insoweit, als nicht schon in einem anderen Mitgliedstaat eine Untersuchung nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a stattgefunden hat.

In allen übrigen Fällen werden die amtlichen Pflanzengesundheitskontrollen einschließlich Identitätskontrollen nur gelegentlich und stichprobenweise durchgeführt. Gelegentliche Kontrollen sind Kontrollen, die höchstens an einem Drittel der aus einem bestimmten Mitgliedstaat verbrachten Partien vorgenommen und möglichst gleichmäßig auf die Zeit und auf sämtliche Erzeugnisse verteilt werden. Die Mitgliedstaaten ergreifen die geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, daß

diese Kontrollen an den Grenzen, außer in den nach dem Verfahren des Artikels 16 bestimmten Fällen, schrittweise abgebaut werden. Die Kontrollen sind entweder am Bestimmungsort der Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder anderen Gegenstände oder an einem anderen hierfür festgelegten Ort durchzuführen, sofern dadurch die Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder anderen Gegenstände nicht zu weit von ihrer Route abweichen müssen."

Über die Vereinbarkeit der italienischen Regelung mit der Richtlinie

12 Die Kommission macht geltend, die italienische Regelung verstoße gegen Artikel 11 der Richtlinie, da sie entgegen dem, was diese Vorschrift zulasse, das Verbringen von Pflanzen aus anderen Mitgliedstaaten in das italienische Hoheitsgebiet von einer vorherigen Genehmigung abhängig mache und da dieses Erfordernis systematisch auf alle betroffenen Erzeugnisse angewandt werde, während die Richtlinie die Kontrollen, die im Bestimmungsmitgliedstaat durchgeführt werden könnten, auf bestimmte Fälle beschränke. Die Klage richte sich gegen dieses Erfordernis einer vorherigen und systematischen Genehmigung als solches und nicht gegen die Langsamkeit, mit der die zuständige Verwaltung manche Anträge auf Erteilung einer Genehmigung bescheide.

13 Die italienische Regierung trägt vor, das Verfahren der vorherigen Genehmigung sei zulässig, da sich mit ihm erstens kontrollieren lasse, ob die Wirtschaftsteilnehmer die materiellen Anforderungen der Richtlinie beachteten, und da zweitens die Befugnis, die ins Inland verbrachten Pflanzen zu kontrollieren, in Artikel 11 der Richtlinie vorgesehen sei.

14 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß durch die Richtlinie die Schranken im innergemeinschaftlichen Handel mit Pflanzen nach und nach abgebaut werden sollen und gleichzeitig die Überwachung im Rahmen des Pflanzenschutzes, die in den verschiedenen betroffenen Mitgliedstaaten durchgeführt werden kann, neu geordnet werden soll (achte Begründungserwägung).

15 In diesem Zweck sieht sie vor, daß die Untersuchung der Pflanzen im Ursprungsstaat durchzuführen ist, und bestimmt, welche Kontrollen im Bestimmungsstaat durchgeführt werden dürfen und unter welchen Umständen diese Kontrollen erfolgen dürfen (siehe oben, Randnrn. 8 bis 11).

16 Diese Kontrollen und diese Umstände werden durch Artikel 11 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 3 der Richtlinie eingeschränkt. Nach Absatz 1 können die Mitgliedstaaten vorschreiben, daß Pflanzen beim Verbringen aus einem anderen Mitgliedstaat in ihr Gebiet auf die Einhaltung der Anforderungen der Richtlinie untersucht werden. Absatz 3 bestimmt u. a., daß die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen haben, um sicherzustellen, daß die Kontrollen an den Grenzen schrittweise abgebaut werden; die Kontrollen dürfen nur am Bestimmungsort der Pflanzen oder an einem anderen Ort durchgeführt werden, sofern dies nur zu einer geringen Abweichung der Erzeugnisse von ihrer Route führt. Aus diesen beiden Absätzen ergibt sich, daß die nach der Richtlinie zulässigen Kontrollen frühestens beim Verbringen der Pflanzen in den Bestimmungsstaat, d. h. an der Grenze, erfolgen dürfen.

17 Das Erfordernis einer Genehmigung des Ministers für Landwirtschaft und Forsten vor dem Verbringen von Pflanzen aus anderen Mitgliedstaaten in das italienische Hoheitsgebiet gehört nicht zu den Schutzmaßnahmen, die der Bestimmungsmitgliedstaat nach der Richtlinie ergreifen darf.

18 Die italienische Regierung wendet ein, die Richtlinie enthalte materielle Anforderungen an den Pflanzenschutz, sie führe aber keinen Mechanismus ein, mit dem die Beachtung dieser Anforderungen kontrolliert werden könne. Es sei Sache der Mitgliedstaaten, die Kontrollmaßnahmen durchzuführen, die sie als dafür erforderlich ansähen.

19 Dieser Einwand ist zurückzuweisen.

20 Zum einen besteht das Ziel der Richtlinie darin, die Handelshemmnisse zu beseitigen und gleichzeitig die Überwachung im Rahmen des Pflanzenschutzes in der Gemeinschaft neu zu ordnen. Zum anderen wird, um dieses Ziel zu erreichen, ein System geschaffen, in dem der Ursprungsmitgliedstaat prüft, ob die Erzeugnisse die vorgeschriebenen gesundheitlichen Eigenschaften aufweisen, wobei die im Bestimmungsstaat zulässigen Maßnahmen streng begrenzt sind. Es ist also davon auszugehen, daß die Richtlinie alle Pflanzen betreffenden Kontrollmaßnahmen harmonisieren soll und daß daher die Mitgliedstaaten nicht mehr einseitig auf nationaler Ebene solche Maßnahmen festlegen können (in diesem Sinn Urteil vom 14. Juni 1988 in der Rechtssache 29/87, Dansk Denkavit, Slg. 1988, 2965, Randnr. 16).

21 Außerdem bestimmt Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie zum einen, daß regelmäßige Kontrollen nur dann durchgeführt werden dürfen, wenn ein ernster Anhaltspunkt für die Nichtbeachtung der Richtlinie besteht oder wenn die Pflanzen ihren Ursprung in einem Drittland haben, und zum andern, daß die Kontrollen in allen anderen Fällen nur gelegentlich und stichprobenweise durchgeführt werden dürfen. Gelegentliche Kontrollen sind Kontrollen, die an weniger als einem Drittel der

aus einem bestimmten Mitgliedstaat verbrachten Partien vorgenommen und möglichst gleichmäßig auf die Zeit und auf sämtliche Erzeugnisse verteilt werden.

22 Abgesehen davon, daß eine vorherige Genehmigung über das hinausgeht, was für eine solche Kontrolle, die bei der Einfuhr durchgeführt werden soll, erforderlich ist, verstößt dieses Erfordernis auch gegen Artikel 11 Absatz 3, da es für alle Einfuhren von Pflanzen gilt und nicht auf Erzeugnisse aus Drittländern oder auf Fälle beschränkt ist, in denen ernste Anhaltspunkte für die Nichtbeachtung der Richtlinie bestehen.

23 Die Italienische Republik hat folglich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 11 der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 88/572 und 89/439 verstoßen, daß sie eine vorherige Genehmigung für die Einfuhr von für den Feuerbrand (Erwinia amylovora) anfälligen Pflanzen verlangt hat.

Zur Vereinbarkeit der italienischen Regelung mit dem freien Warenverkehr

24 Die Kommission macht geltend, das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung stelle ein nicht gerechtfertigtes Hindernis für den Handel innerhalb der Gemeinschaft dar und verstoße gegen Artikel 30 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 234/68.

25 Dieser Artikel 10 bestimmt:

„Im innergemeinschaftlichen Handel sind verboten:

— ...

— mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung."

26 Die italienische Regierung räumt ein, daß die streitige Regelung den Handel behindert, sie ist aber der Auffassung, daß das Hindernis durch das Ziel des Pflanzenschutzes (Artikel 36 EWG-Vertrag) gerechtfertigt und in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehe: Durch die streitige Maßnahme werde keine neue Verpflichtung eingeführt, sondern nur eine Förmlichkeit geschaffen, mit deren Hilfe die Beachtung der Anforderungen der Richtlinie geprüft werden solle.

27 In diesem Zusammenhang genügt es, unter Verweisung auf die Randnummer 20 festzustellen, daß durch die Richtlinie entgegen dem Vorbringen der italienischen Regierung ein zusammenhängendes und abschließendes System von Maßnahmen geschaffen worden ist, die ergriffen werden können, um den Pflanzenschutz innerhalb der Gemeinschaft sicherzustellen. Wenn Richtlinien der Gemeinschaft gemäß Artikel 100 EWG-Vertrag die Harmonisierung der zur Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit von Tieren und Menschen notwendigen Maßnahmen vorsehen und gemeinschaftliche Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung regeln, ist der Rückgriff auf Artikel 36 nicht mehr gerechtfertigt, und der von der Harmonisierungsrichtlinie gezogene Rahmen ist nunmehr maßgeblich für die Durchführung der geeigneten Kontrollen und den Erlaß von Schutzmaßnahmen (siehe u. a. Urteil vom 5. Oktober 1977 in der Rechtssache 5/77, Tedeschi, Slg. 1977, 1555, Randnr. 35). Das gleiche gilt, wenn durch eine Richtlinie die zum Pflanzenschutz notwendigen Maßnahmen harmonisiert werden.

28 Somit hat die Italienische Republik dadurch, daß sie eine vorherige Genehmigung für die Einfuhr von für den Feuerbrand (Erwinia amylovora) anfälligen Pflanzen verlangt hat, auch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 234/68 verstoßen.

Kosten

29 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus

— Artikel 11 der Richtlinie 77/93/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganis-

men der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten in der Fassung der Richtlinie 88/572/EWG des Rates vom 14. November 1988 und der Richtlinie 89/439/EWG des Rates vom 26. Juni 1989

— und aus Artikel 30 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels

verstoßen, daß sie eine vorherige Genehmigung für die Einfuhr von für den Feuerbrand (Erwinia amylovora) anfälligen Pflanzen verlangt hat.

2) Die Italienische Republik trägt die Kosten.

Mancini Diez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. September 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Für den Präsidenten

G. F. Mancini

Kammerpräsident