SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS vom 12. Juni 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache begehrt die Kommission die Feststellung, daß Italien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag und aus der Richtlinie 77/93/EWG des Rates (ABl. L 26, S. 20) verstoßen hat, indem es die Einfuhr von Pampelmusen aus anderen Mitgliedstaaten über Landgrenzstellen verboten hat. Die Richtlinie 77/93 betrifft nach ihrem Artikel 1 Absatz 1 „die Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittländern". Artikel 4 Absatz 2 sieht, soweit hier von Interesse, folgendes vor:

„Die Mitgliedstaaten können

a) vorschreiben, daß die in Anhang III Teil B mit Bezug auf sie genannten Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse oder anderen Gegenstände nicht in ihr Gebiet verbracht werden dürfen;

..."

In Anhang III Teil B der Richtlinie erscheint mit Bezug auf Italien die Bezeichnung „Zitruspflanzen". Es ist unstreitig, daß dieser Begriff Pampelmusen umfaßt.

2. Zu Beginn der 80er Jahre konnten Pampelmusen über mehrere Straßen-, Eisenbahn-, Luft- und Seerouten nach Italien eingeführt werden. Die einschlägigen italienischen Rechtsvorschriften wurden in der Folgezeit mehrfach geändert, und am 18. Januar 1985 wurde ein Ministerialdekret erlassen (siehe GURI Nr. 17 vom 21. 1. 1985, S. 425), wonach Einfuhren von Pampelmusen nach Italien über fünf namentlich aufgeführte Seehäfen zu erfolgen haben. Alle anderen Grenzübergangsstellen, von denen es 1980 eine bedeutende Anzahl gegeben hatte, wurden von da an für solche Einfuhren geschlossen. Die Zahl der Seehäfen, über die Pampelmusen nach Italien eingeführt werden konnten, wurde in der Folgezeit leicht erhöht, aber andere Einfuhrstellen blieben für Pampelmusen geschlossen.

3. Diese Verringerung der Zahl von Grenzübergangsstellen, über die Pampelmusen nach Italien eingeführt werden konnten, fand vor dem Hintergrund eines exponentiellen Anwachsens der aus anderen Mitgliedstaaten nach Italien eingeführten Pampelmusenmengen statt. Die von der Kommission in Beantwortung einer Frage des Gerichtshofes vorgelegten Zahlen zeigen, daß die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Mengen, einschließlich der in Drittländern erzeugten Pampelmusen, von 85 000 kg im Jahre 1980 auf 6 184 000 kg im Jahre 1983 anstiegen, obwohl der weitaus größte Teil der in den Jahren 1980 bis 1989 nach Italien eingeführten Pampelmusen aus Drittländern eingeführt wurde. Es ist zu bemerken, daß am 8. März 1984 ein Ministerialdekret erlassen wurde (siehe GURI Nr. 83 vom 23. 3. 1984, S. 2505),

* Originalsprache: Englisch.

mit dem erstmals eine Sonderbehandlung für Pampelmusen vorgesehen und die Zahl der Grenzübergangsstellen, über die diese rechtmäßig nach Italien eingeführt werden konnten, bedeutend verringert wurde. Bis zum Jahre 1988 war die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Menge auf 167 000 kg gefallen. In dem darauffolgenden Jahr wurden überhaupt keine Pampelmusen aus anderen Mitgliedstaaten nach Italien eingeführt.

4. Die Kommission hat, von der italienischen Regierung unwidersprochen, vorgetragen, daß Einfuhren von Pampelmusen aus anderen Mitgliedstaaten üblicherweise hauptsächlich auf dem Landweg erfolgt seien, während Einfuhren aus Drittländern schon immer größtenteils auf dem Seeweg einträfen. Die italienische Regierung räumt ein, daß ihre einheimische Pampelmusenerzeugung begrenzt sei und zur Befriedigung der Nachfrage nicht ausreiche.

5. In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der italienischen Regierung ausgeführt, daß die Einfuhren von Pampelmusen aus anderen Mitgliedstaaten nach Italien den von der Kommission vorgelegten Zahlen zufolge im Jahre 1986 höher gewesen seien als im Jahre 1985. Er hat außerdem behauptet, daß das Nichtvorhandensein von Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten im Jahre 1989 auf den Erlaß eines Ministerialdekrets am 30. März 1988 zurückzuführen sei (siehe GURI Nr. 107 vom 9. 5. 1988, S. 11), mit dem gleichzeitig mit der Erhöhung der Zahl von Seehäfen, über die Pampelmusen nach Italien eingeführt werden könnten, auf sieben die weitere Voraussetzung eingeführt worden sei, daß Einfuhren direkt, ohne Umwege über dritte Länder, nach Italien befördert werden müßten.

6. Dieses Verbot indirekter Einfuhren wird von der Kommission in dem vorliegenden Verfahren nicht beanstandet, aber sein Bestehen dürfte der Klage der Kommission viel von der mit ihr angestrebten Wirkung nehmen. Wenn die Maßnahme, die im vorliegenden Verfahren beanstandet wird, nämlich das Verbot der Einfuhr von Pampelmusen aus anderen Mitgliedstaaten über Landgrenzstellen, für rechtswidrig befunden wird, könnte die Aufhebung dieses Verbots nur wenig Wirkung haben, wenn das Verbot indirekter Einfuhren bestehen bleiben sollte. Da Frankreich der einzige Mitgliedstaat mit einer Landgrenze zu Italien ist, würde das Ergebnis wohl allein darin bestehen, die Grenze für Einfuhren von in Frankreich erzeugten Pampelmusen zu öffnen; aus den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen geht jedoch nicht eindeutig hervor, ob Frankreich, das offenbar Zitrusfrüchte erzeugt, auch Pampelmusen erzeugt. Es könnten daher Zweifel an der praktischen Wirkung des vorliegenden Verfahrens angebracht sein.

7. Dennoch sollte der Gerichtshof meiner Ansicht nach über den von der Kommission behaupteten Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht entscheiden; die italienische Regierung hat auch nichts Gegenteiliges vorgeschlagen. Der genaue Umfang und die Auswirkungen des Verbots indirekter Einfuhren sind aus den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen nicht klar ersichtlich. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß Einfuhren von Pampelmusen möglicherweise unabhängig von dem Verbot indirekter Einfuhren durch das Verbot von Einfuhren auf dem Landweg betroffen sind. Außerdem könnte die Entscheidung des Gerichtshofes in dieser Rechtssache für eine Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verbots indirekter Einfuhren hilfreich sein und dadurch vermeiden, daß gegen dieses Verbot ein eigenes Verfahren eingeleitet werden muß. Ich kehre daher zu der Frage zurück, ob die Italienische Republik rechtmäßig gehandelt hat, indem sie verlangt hat, daß Einfuhren von Pampelmusen auf dem Seeweg zu erfolgen haben.

8. Die Beschränkungen, die Gegenstand dieses Verfahrens sind, wurden angeblich angeordnet, um das Verbringen von Schadorganismen nach Italien zu verhindern, da italienische Zitrusfrüchte gegenwärtig zu den gesündesten in der Welt gehörten. Die italienische Regierung behauptet, daß die Anordnung solcher Beschränkungen nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Anhang III Teil B Nr. 1 der Richtlinie 77/93 zulässig sei. Nur wenn Einfuhren von Pampelmusen über Seehäfen erfolgen müßten, sei es möglich, ordnungsgemäße Pflanzenschutzuntersuchungen durchzuführen. Solche Untersuchungen hätten, wie behauptet wird, dann zu erfolgen, wenn eine Fracht im Hafen ankomme und entladen werde. Die Vornahme der Untersuchungen an Landgrenzstellen sei unzweckmäßig, weil es an qualifiziertem Personal fehle und die Frachtgüter nicht ohne Unannehmlichkeiten gegenständlich isoliert entladen und untersucht werden könnten, was erforderlich sei, wenn Schadorganismen entdeckt werden sollten. Der italienischen Regierung zufolge erleichtert das Löschen der Ladung in Seehäfen außerdem das Entdecken von unter anderen Arten von Früchten versteckten Zitrusfrüchten. Das Infektionsrisiko durch geschmuggelte Früchte ist nach Einschätzung der italienischen Regierung besonders hoch.

9. Der Rat hat die besonderen Risiken für die Pflanzengesundheit, die die Einfuhren von Zitrusfrüchten mit sich bringen, mit Erlaß des Artikels 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93 anerkannt. Die Kommission bestreitet nicht, daß besondere Vorsichtsmaßnahmen ergriffen werden müssen, um sicherzustellen, daß eingeführte Pampelmusen nicht von Schadorganismen befallen sind, macht aber geltend, daß die von der italienischen Regierung zu diesem Zweck ergriffenen Maßnahmen unverhältnismäßig und diskriminierend seien. Unverhältnismäßig seien sie, weil die Gesundheit der italienischen Zitrusfruchtkulturen mit anderen Mitteln geschützt werden könne, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen würden; diskriminierend seien die Maßnahmen, weil sie Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten schwerer belasteten als Einfuhren aus Drittländern. Die Kommission kommt zu dem Schluß, daß die Schließung aller Landgrenzstellen für Einfuhren von Pampelmusen nach Italien sowohl gegen die Richtlinie 77/93 als auch gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstoße.

10. Die Kommission behandelt in ihrem förmlichen Aufforderungsschreiben und in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme eine Reihe scheinbarer Hindernisse für diese Schlußfolgerung. Sie führt zunächst aus, daß für Pampelmusen, obwohl die meisten von ihnen ursprünglich aus Drittländern stammten, Artikel 30 gelte, sobald sie in den Mitgliedstaaten in den freien Verkehr gebracht würden (siehe Artikel 9 Absatz 2 EWG-Vertrag; Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921, Randnrn. 17 und 18. Der Gerichtshof habe in der Rechtssache 8/74 (Dassonville, Slg. 1974, 837) entschieden, daß die Mitgliedstaaten keine ungerechtfertigten Unterscheidungen zwischen Erzeugnissen, die sich innerhalb der Gemeinschaft im freien Verkehr befänden, und Erzeugnissen, die direkt aus Drittländern eingeführt würden, vornehmen dürften. Pampelmusen unterlägen zwar der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse, die durch die Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 (ABl. L 118, S. 1), in ihrer geänderten Fassung, eingeführt worden sei, aber Artikel 30 stelle einen Bestandteil dieser Marktorganisation dar. Dies alles wird von der italienischen Regierung nicht bestritten.

11. Daraus folgt, daß die beanstandete italienische Regelung, da sie Einfuhren von Pampelmusen nach Italien aus zumindest einigen der anderen Mitgliedstaaten erschwert, unter Artikel 30 EWG-Vertrag fällt, wenn sie nicht nach Artikel 36 gerechtfertigt werden kann. Die italienische Regie-

rung vertritt die Ansicht, daß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93 den betreffenden Mitgliedstaaten unabhängig von Artikel 36 die uneingeschränkte Befugnis verleihe, Einfuhren von Pampelmusen zu verbieten. Dieses Argument ist meiner Ansicht nach zurückzuweisen. Die den Mitgliedstaaten mit der Richtlinie verliehenen Befugnisse müssen im Einklang mit dem EWG-Vertrag ausgeübt werden. Dies bedeutet im vorliegenden Fall, daß Beschränkungen von Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt sein müssen, weil sie für den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Pflanzen notwendig sind. Andernfalls, d. h., wenn Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93 eine Abweichung von Artikel 30 EWG-Vertrag in Fällen zum Inhalt hätte, die nicht unter Artikel 36 fielen, müßte die Gültigkeit des Artikels 4 Absatz 2 Buchstabe a im Hinblick auf die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane überprüft werden, „die Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, die ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinsamen Marktes ist, [zu] beachten" (siehe Rechtssache 37/83, Rewe-Zentrale/Landwirtschaftskammer Rheinland, Slg. 1984, 1229, Randnr. 18).

12. Ich halte es nicht für erforderlich, hier die Gültigkeit des Artikels 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93 zu untersuchen, weil er, richtig ausgelegt, keinesfalls im Widerspruch zum EWG-Vertrag steht. Da bestimmten Mitgliedstaaten in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93 die Befugnis verliehen wird, von dem fundamentalen Grundsatz des freien Warenverkehrs abzuweichen, muß diese Vorschrift eng ausgelegt werden. Dies bedeutet insbesondere, daß sie so zu verstehen ist, daß Beschränkungen für Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten nur erlaubt sind, wenn die allgemeinen Rechtsgrundsätze, insbesondere die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, gewahrt sind. Sie kann daher nicht so ausgelegt werden, als erlaube sie die Anordnung von Einfuhrbeschränkungen, die strenger sind, als es erforderlich wäre, um das Verbringen von Schadorganismen zu verhindern, oder die zwischen Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten und Einfuhren aus Drittländern willkürlich unterscheiden. Daraus folgt jedoch, daß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 77/93, da danach unter diesen Voraussetzungen ein vollständiges Einfuhrverbot für Zitrusfrüchte erlaubt ist, so auszulegen ist, daß er weniger weit gehende Beschränkungen zuläßt, soweit sie ein angemessenes Mittel sind, um das Verbringen von Schadorganismen in den betreffenden Mitgliedstaat zu verhindern.

13. Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a stellt schlicht die Anerkennung der Tatsache durch den Gemeinschaftsgesetzgeber dar, daß Zitrusfrüchte anfällig für Krankheiten sind, gegen die besondere Schutzvorkehrungen erforderlich sein können. Er trägt dadurch zum abschließenden Charakter dieser Richtlinie als einer Kodifikation von Schutzmaßnahmen gegen das Verbringen von pflanzenschädigenden Organismen bei. Er soll meiner Ansicht nach keine Abweichungen von den Vorschriften des EWG-Vertrags über den freien Warenverkehr schaffen, die über die bereits bestehenden hinausgehen.

14. Im vorliegenden Fall geht es folglich darum, ob Italien seine Zitrusfruchtwirtschaft gegen das Verbringen von Schadorganismen aus dem Ausland mit Maßnahmen hätte schützen können, die sich weniger schädlich auf den innergemeinschaftlichen Handel auswirken. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, ob es möglich ist, die

erforderlichen Untersuchungen der eingeführten Pampelmusen an anderen Grenzübergangsstellen als an Seehäfen durchzuführen. Die italienische Regierung trägt die Beweislast dafür, daß diese Frage zu verneinen ist (siehe Rechtssache 251/78, Denkavit Futtermittel, Slg. 1979, 3369, Randnr. 24).

15. Ich komme daher auf die Frage zurück, ob die italienische Regierung den ihr obliegenden Nachweis geführt hat, daß es nicht durchführbar ist, auf dem Landweg nach Italien eingeführte Pampelmusen zu kontrollieren, um sicherzustellen, daß sie keine Krankheitsträger sind. Die Kommission schlägt in ihrem förmlichen Aufforderungsschreiben und in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme verschiedene Wege vor, auf denen dies möglich wäre. Diese Vorschläge werden in der Klageschrift und der Erwiderung nicht wiederholt; ihre Untersuchung ist aber für die Beurteilung der Frage bedeutsam, ob die italienische Regierung nachgewiesen hat, daß die beanstandeten italienischen Rechtsvorschriften mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar sind.

16. Die Kommission räumt ein, daß die Frachtgüter zur ordnungsgemäßen Durchführung der erforderlichen Kontrollen entladen werden müssen; sie gesteht sogar zu, daß dies an Landgrenzstellen schwieriger sein mag als in Seehäfen. Sie schlägt jedoch vor, daß die Ladungen beim Grenzübertritt versiegelt und innerhalb derItalienischen Republik an einem geeigneteren Ort untersucht werden könnten, vielleicht sogar in einem Seehafen, wenn ein solcher in der Nähe ist.

17. Die Kommission verweist in ihrer Erwiderung insoweit auf Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 77/93 in der durch Artikel 1 Nr. 7 der Richtlinie 88/572/EWG (ABl. L 313, S. 39) geänderten Fassung, den die Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 1989 umzusetzen hatten. Danach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, daß die Kontrollen an den Grenzen, die die Einhaltung von Artikel 4 der Richtlinie gewährleisten sollen, schrittweise abgebaut werden. Nach Artikel 11 Absatz 3 sind diese Kontrollen „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". Für den Fall, daß die italienischen Behörden berechtigt sein sollten, darauf zu beharren, daß auf dem Landweg eingeführte Fracht an der Grenze entladen werden muß, vertritt die Kommission die Ansicht, daß es jedenfalls den Transportfirmen obliege, Ladungen in einer Art und Weise zu befördern, die diese Möglichkeit berücksichtige. Dies würde im Ergebnis nicht notwendigerweise zu unangemessenen Verzögerungen führen.

18. Die Kommission ist auch nicht davon überzeugt, daß Italien über zu wenig qualifiziertes Personal verfügt, um Kontrollen an Landgrenzstellen auszuführen. Sie steht auf dem Standpunkt, Italien könne zu vernünftigen Kosten sicherstellen, daß Kontrolleure zu bestimmten Zeiten anwesend seien, möglicherweise nachdem sie zuvor von Transportunternehmen benachrichtigt würden, daß ihre Dienste benötigt würden, genauso wie die Ankunft von Schiffen offenbar im voraus angekündigt werde. Die Kommission führt aus, Pflanzenschutzexperten müßten nach italienischem Recht bereits an einer Reihe von Landgrenzstellen anwesend sein und es sei nicht schwierig, diese Experten dahin auszubilden, daß sie Pampelmusen untersuchen könnten.

19. Die italienische Regierung hat meiner Ansicht nach nicht nachgewiesen, daß diese Vorschläge unvernünftig sind. Sie behauptet lediglich, daß sie übermäßige Komplexität, Schwierigkeiten organisatorischer Art und Ausgaben sowohl für Importeure als auch für die mit der Durchführung der erforderlichen Untersuchungen betrauten Behörden zur Folge hätten. Sie fügt hinzu, die Kommission überschreite ihre Befugnisse, wenn sie sich in die Art und Weise, in der Italien seine interne Verwaltung organisiere, einmischen wolle.

20. Ich halte diese Einwände nicht für überzeugend. Die Kommission will sich nicht darin einmischen, wie Italien seine interne Verwaltung organisiert, sondern sie will nur aufzeigen, daß die von den italienischen Behörden für die Einfuhr von Pampelmusen vorgeschriebenen Beschränkungen unverhältnismäßig sind, weil ihr vorgebliches Ziel mit anderen Maßnahmen erreicht werden könnte, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen würden.

21. Zu Ausgaben und verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten hat der Gerichtshof in der Rechtssache 104/75 (de Peijper, Slg. 1976, 613, Randnr. 18) ausgeführt, daß Artikel 36 EWG-Vertrag nicht zur Rechtfertigung von Regelungen oder Praktiken herangezogen werden kann, deren den freien Warenverkehr beschränkende Elemente

„ihre Ursache im wesentlichen in dem Bestreben finden, die Belastung der Verwaltung oder die öffentlichen Ausgaben zu vermindern, es sei denn, daß ohne diese Regelungen oder Praktiken diese Belastung oder diese Ausgaben deutlich die Grenze dessen überschreiten, was vernünftigerweise verlangt werden kann".

22. Ich bin nicht der Ansicht, daß der italienischen Regierung der Nachweis gelungen ist, daß die Erlaubnis, Pampelmusen auf dem Landweg nach Italien einzuführen, zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand oder zu übermäßigen öffentlichen Ausgaben führen würde. Es ist zu bemerken, daß eine Reihe von Landgrenzstellen bis zum Jahresanfang 1985 für solche Einfuhren offen waren. Obgleich die italienische Regierung vom Gerichtshof dazu aufgefordert wurde, war sie nicht imstande, irgendeinen spezifischen Faktor, wie etwa einen starken Anstieg der Menge erkrankter oder geschmuggelter Früchte, die aus dem Ausland nach Italien verbracht wurden, anzugeben, der die im Jahre 1985 getroffene Entscheidung, Einfuhren von Pampelmusen auf eine Anzahl bestimmter Seehäfen zu beschränken, erklären könnte.

23. Was die Kosten betrifft, die Importeuren bei der Einfuhr von Pampelmusen nach Italien auf dem Land- oder auf dem Seeweg entstehen, so ist dies eindeutig Sache der betreffenden Importeure. Die Kommission schlägt nicht vor, daß Einfuhren von Pampelmusen aus anderen Mitgliedstaaten auf dem Seeweg verboten werden sollten.

24. Ich komme zu dem Schluß, daß der italienischen Regierung der Nachweis nicht gelungen ist, daß die Schließung der Landgrenzstellen für Einfuhren von Pampelmusen aus anderen Mitgliedstaaten erforderlich war, um das Verbringen von pflanzenschädigenden Organismen nach Italien zu verhindern. Ich schlage daher vor,

1) festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie die Einfuhr von Pampelmusen aus anderen Mitgliedstaaten über Landgrenzstellen verboten hat,

2) der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.