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.

migung — die erteilt wird, wenn keine Gefahr besteht, daß das Fleisch Viehseuchen verbreitet — wurde nach den bayerischen Rechtsvorschriften für Verwaltungskosten eine Gebühr von 865 DM festgesetzt. Gegen die in der Genehmigung enthaltenen Beschränkungen und gegen die Gebührenerhebung rief die Firma IFG am 2. Januar 1978 das Verwaltungsgericht München an. Sie beanstandete insbesondere die Gebühr: Diese stelle — so trug sie vor — eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll dar und sei daher durch die Verordnungen zur Einführung der gemeinsamen Marktorganisationen für Rindfleisch und für Schweinefleisch verboten.

Der Freistaat Bayern bestritt nicht, daß die Gebühr die von der Klägerin angegebene Rechtsnatur habe. Er machte jedoch geltend, die Gebührenerhebung sei aufgrund der Ausnahmebestimmung in 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) rechtmäßig.

Während des Ausgangsverfahrens setzte die Verwaltungsbehörde die Höhe der Gebühr auf 100 DM herab und erstattete den darüber hinaus erhobenen Betrag. Das Verwaltungsgericht hat — nachdem es die erste Streitfrage (d. h. die Beschränkungen der Genehmigung) zurückgestellt hatte — Ihnen mit Beschluß der Neunten Kammer vom 27. Oktober 1982 zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2. Die erste Frage lautet: „Rechtfertigt Artikel 11 der Richtlinie 72/461/EWG des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl. L 302, S. 24) 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 (BGBl. I, S. 1363), zuletzt geändert durch Verordnung vom 5. April 1976 (BGBl. I, S. 914), gestützten Einfuhrgenehmigung?"

Um diese Frage zu beantworten, ist es meiner Ansicht nach vor allem erforderlich, zu klären, ob das Erfordernis einer Einfuhrgenehmigung für Rind- und Schweinefleisch aus Drittländern und die dementsprechende Erhebung einer Gebühr nach dem Gemeinschaftsrecht zulässig sind. Diese Prüfung geht aber ihrerseits von einer Prämisse aus, die ich folgendermaßen zusammenfassen möchte: Im innergemeinschaftlichen Handel sind Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle Gegenstand eines Verbots, das den freien Warenverkehr sicherstellen soll und daher absolut ist und keine Ausnahme zuläßt (vgl. Artikel 9 EWG-Vertrag); im Handel mit Drittländern dagegen beruht die Abschaffung, die Beibehaltung, die Änderung oder die Einführung dieser Abgaben auf einer Entscheidung, die jeweils von den Erfordernissen der gemeinsamen Handelspolitik und des Gemeinsamen Zolltarifs abhängt. Diese Entscheidung wird in Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts umgesetzt.

Dies vorausgeschickt, trifft es zu, wie die Klägerin vorträgt, daß die Abgaben, die in den Mitgliedstaaten für gesundheitspolizeiliche Kontrollen bei Einfuhren von außerhalb der Gemeinschaft erhoben werden, Abgaben mit gleicher Wirkung sind, und es ist im Hinblick auf den uns vorliegenden Fall richtig, daß die Entscheidung, von der ich gesprochen habe, in Form eines Verbots derartiger Abgaben durch die Verordnungen zur Einführung der Marktorganisationen für Rind- und Schweinefleisch konkretisiert wor-

den ist (vgl. Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68, ABl. L 148, S. 24, und Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2759/75, ABl. L 282, S. 1). Der rechtliche Rahmen, der für uns von Interesse ist, beschränkt sich aber nicht auf diese Rechtsquellen. In gesundheitspolizeilicher Hinsicht werden sie durch die Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 (ABl. L 302, S. 28) ergänzt, die die Einfuhr von Rindern, Schweinen und frischem Fleisch aus Drittländern einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren unterwirft (Artikel 22 bis 25).

Nun sind — und dies ist der Punkt, um den es in der vorliegenden Rechtssache geht — zur Anwendung dieses Verfahrens verschiedene Durchführungsmaßnahmen auf gemeinschaftlicher und auf nationaler Ebene erforderlich. Nach Artikel 23 Absatz 2 erster Gedankenstrich muß sich zum Beispiel bei der Kontrolle die Herkunft des Fleisches ergeben, und die Drittländer, aus denen dieses stammt, müssen auf einer Liste stehen, die vom Rat aufgestellt und im Amtsblatt veröffentlicht worden ist. Nach Artikel 23 Absatz 2 dritter Gedankenstrich muß den Fleischsendungen eine Gesundheitsbescheinigung beiliegen, die einem vom Veterinärausschuß abgefaßten Muster entspricht, und eine den Vorschriften des Anhangs C der Richtlinie entsprechende Genußtauglichkeitsbescheinigung. Noch etwas: Nach Artikel 4 kann Fleisch nur dann in die Gemeinschaft eingeführt werden, wenn es aus Schlachtbetrieben stammt, die in einer Liste aufgeführt sind, die die Liste der Drittländer ergänzen soll; nach Artikel 16 ist nur die Einfuhr von Fleisch zulässig, das den vom Veterinärausschuß festgelegten viehseuchenrechtlichen Bedingungen entspricht: Artikel 27 schließlich verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine Liste der Stellen, bei denen die Einfuhr von frischem Fleisch kontrolliert wird, aufzustellen und der Kommission zuzuleiten.

Nun steht eines fest: Als der Firma IFG die Einfuhrgenehmigung erteilt wurde, waren viele dieser Bestimmungen noch nicht erlassen worden. Zum Beispiel wurde die in Artikel 3 vorgesehene Liste der Drittländer erst im Amtsblatt L 146 vom 14. Juli 1979 veröffentlicht, während die viehseuchenrechtlichen Bedingungen und die Liste der rumänischen Schlachtbetriebe (Artikel 16 und 4) von der Kommission erst am 4. Februar 1982 fertiggestellt worden ist (ABl. L 60, S. 16). Die Folge, die sich aus diesen Lücken ergibt, liegt auf der Hand: Da die Mitgliedstaaten nicht in die Lage versetzt worden sind, die in der Richtlinie vorgesehenen Kontrollen nach deren Vorschriften zu organisieren, behielten sie die Befugnis, diese Kontrollen auf der Grundlage ihrer Rechtsvorschriften durchzuführen. Diese Befugnis wird gerade — wenn auch mit einer einschneidenden Beschränkung — durch die Vorschrift anerkannt, um deren Auslegung Sie das deutsche Gericht ersucht: „Bis zum Inkrafttreten einer Gemeinschaftsregelung für die Einfuhren von frischem Fleisch aus dritten Ländern" — so heißt es nämlich in Artikel 11 der Richtlinie 72/461 — „dürfen die einzelstaatlichen Bestimmungen für aus diesen Ländern eingeführtes frisches Fleisch nicht günstiger sein als die Bestimmungen nach dieser Richtlinie".

3. Die Firma IFG bestreitet die Anwendbarkeit dieser Vorschrift mit verschiedenen Argumenten. Das erste geht dahin, daß die Ausnahmeregelung, die diese Vorschrift enthalte, hinfällig geworden sei und daß nach dem Grundsatz der unmittelbaren Wirkung an ihrer Stelle die in der Richtlinie 72/462 vorgesehene Regelung gelten müsse, nachdem die den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie eingeräumte Frist (1. Januar 1977) für die Anpassung abgelaufen sei. Dieses Argument ist gänzlich unbegründet. Wie

Sie oft ausgeführt haben, kann eine unmittelbare Wirkung nur bei Vorschriften anerkannt werden, die inhaltlich nicht nur genau, sondern auch vollständig sind; an Vollständigkeit fehlt es aber offenkundig einer Regelung, bei der — wie wir gerade gesehen haben — zahlreiche genau formulierte Durchführungsbestimmungen erforderlich sind.

Das zweite Argument geht von einer mehr als buchstabengetreuen Auslegung des Artikels 11 aus. Nach Auffassung der Firma IFG kann das in dieser Vorschrift aufgestellte Diskriminierungsverbot keine Bestimmungen rechtfertigen, die weniger günstig sind als die für den innergemeinschaftlichen Handel vorgesehenen. Auch sei — so fügt die Klägerin hinzu — diese Auslegung des Artikels 11 nicht mit dem unvereinbar, was der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache Wigei bei der Auslegung einer Vorschrift — Artikel 15 der Richtlinie 71/118 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Geflügelfleisch (ABl. L 55, S. 23) — festgestellt habe, die auch eine Ausnahme von dem Verbot der Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung auf Einfuhren aus Drittländern enthalte. Dort hat der Gerichtshof eine stärker belastende Gebühr für gesundheitspolizeiliche Kontrollen als zulässig angesehen. Während aber die uns interessierende Bestimmung vorschreibt, daß die nationalen Regelungen nicht *günstiger* als die Gemeinschaftsregelung sein dürfen, fordert Artikel 15, daß die jeweiligen Abgaben *mindestens gleichwertig* sein müssen.

Auch diese These überzeugt mich nicht. Die beiden Vorschriften sind, das ist richtig, verschieden abgefaßt, nicht aber so sehr, daß sie sich auch in ihrer Tragweite als Ausnahmeregelungen unterscheiden. Bei der Prüfung einiger Vorschriften dieser Gruppe — und dabei gerade auch des Artikels 11 — sind Sie selbst davon ausgegangen, daß diesen Vorschriften derselbe Denkansatz zugrunde liegt. Es handelt sich — so haben Sie gesagt — um besondere Ausprägungen der gegen Diskriminierungen gerichteten Tätigkeit der Kommission und des Rates; ihr Zweck ist es, bis zur Einführung von gemeinschaftlichen Kontrollen bei der Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern eine Regel aufzustellen, die verhindern soll, daß „die in Kraft gebliebenen einzelstaatlichen Bestimmungen ... weniger streng oder mit weniger Kosten verbunden sind als das in der Richtlinie für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vorgesehene Kontrollsystem" (Simmenthal-Urteil, Randnummer 59). A fortiori ist daher zu bejahen, daß einzelstaatliche Bestimmungen, die weniger günstig (das heißt strenger oder mit mehr Kosten verbunden) sind als die gemeinschaftlichen Bestimmungen, diesem Grundsatz entsprechen.

Das dritte Argument, das die Firma IFG dagegen vorbringt, daß die in Bayern erhobenen Gebühren unter die Ausnahmeregelung des Artikels 11 fallen, stützt sich auf deren Rechtsnatur und auf die Unzulässigkeit von Abgaben mit dieser Rechtsnatur (Abgaben mit gleicher Wirkung) im innergemeinschaftlichen Handel. Auch hier bin ich anderer Auffassung. Artikel 11 präzisiert nicht den Inhalt der „einzelstaatlichen Bestimmungen", die er unberührt läßt: Es ist deshalb davon auszugehen, daß nach seiner Maßgabe jede beliebige Abgabe auf Einfuhren aus Drittländern zulässig ist. Der Gerichtshof hat auf die Rechtsnatur der für gesundheitspolizeiliche Kontrollen erhobenen Gebühren abgestellt; dies aber nur, um zu fordern, daß sie den der Verwaltung entstehenden Kosten *entsprechen* müssen. So hat er im Urteil vom 25. Februar 1977 in der Rechtssache 46/76 (Bauhuis, Slg. 1977, 5) eine Gebühr als rechtmäßig angesehen, die zur Deckung

der Kosten der in einem Ausfuhrmitgliedstaat vor dem Versand durchgeführten Kontrollen erhoben wurde.

Welcher Unterschied — das frage ich mich — besteht nun unter diesem Gesichtspunkt zwischen der Gebühr in der Rechtssache Bauhuis und der Gebühr, über die wir sprechen? Soll nicht auch diese Verwaltungskosten decken, die hier infolge der Notwendigkeit entstehen, im Rahmen des Verfahrens, das der Genehmigung vorausgeht, Erkenntnisse über die gesundheitliche Lage in den Drittländern zu erlangen? Man wird sagen, daß „entsprechen" nicht nur „wechselseitig zugeordnet", sondern auch „angemessen" und „im Verhältnis zu den entstandenen Kosten stehend" bedeutet (vgl. Urteil in der Rechtssache Wigei, Randnummer 15). Damit bin ich einverstanden: Und ich füge hinzu, daß im vorliegenden Fall diese Verhältnismäßigkeit meiner Ansicht nach in vollem Umfang vorliegt. In jedem Fall ist es Sache des vorlegenden Gerichts, diesen Umstand zu prüfen (und vielleicht festzustellen, ob bei der Einfuhr durch die Firma IFG andere Gebühren angefallen sind).

4. Ich komme zur zweiten Frage. Das Verwaltungsgericht möchte für den Fall der Bejahung der ersten Frage wissen, ob die Rechtmäßigkeit der Erhebung der Gebühr davon abhängt, ob in *sämtlichen* anderen Mitgliedstaaten im Handelsverkehr mit Drittländern vergleichbare Gebühren erhoben werden. Die Frage soll Sie im Kern dazu veranlassen, eine Feststellung, die sich im Simmenthal-Urteil findet, näher zu erläutern. Dort haben Sie Ausnahmen vom Verbot der Abgaben gleicher Wirkung im Handel mit Drittländern unter der Voraussetzung als zulässig anerkannt, daß die finanziellen Belastungen, die zusätzlich zu den von der Gemeinschaft eingeführten Zöllen erhoben werden, auf diesen Handel „in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitliche Auswirkungen" haben (Randnummer 27).

Ich bin der Meinung, daß die Frage zu verneinen ist. Vor allem steht der Passus, den ich wiedergegeben habe, in einem Zusammenhang, der von dem Kontext der vorliegenden Rechtssache weit entfernt ist. Die Ausnahmen, von denen dort die Rede ist, sind nämlich in Verordnungen zur Einführung von gemeinsamen Marktorganisationen enthalten; sie betreffen also Abgaben für gemeinschaftliche Kontrollen, während die streitigen Gebühren auf der Grundlage von einzelstaatlichen Vorschriften in Erwartung der Einführung dieser Kontrollen erhoben wurden. Darüber hinaus bin ich der Auffassung, daß die Auslegung des Artikels 11, von der das vorlegende Gericht ausgeht, der in dieser Vorschrift enthaltenen Ausnahmeregelung jede praktische Wirksamkeit nehmen würde.

Der Grund liegt auf der Hand. Solange keine Gemeinschaftsregelung an die Stelle der internen Regelungen tritt, stellen die Unterschiede zwischen den in den verschiedenen Mitgliedstaaten durchgeführten gesundheitlichen Kontrollen ein Faktum dar, das nicht zu unterschätzen ist. Nehmen wir nun an, die Hypothese des Verwaltungsgerichts sei zutreffend: daß nämlich ein Staat auf Einfuhren von außerhalb der Gemeinschaft nur dann nach den eigenen Rechtsvorschriften Gebühren erheben kann, wenn in allen anderen Staaten identische Gebühren erhoben werden. Wir kämen nur zu einem Ergebnis: Die Erzeugnisse der Drittländer würden in die Gemeinschaft gelangen und dort frei im Umlauf sein, ohne den Belastungen zu unterliegen, die die gleichen Erzeugnisse zu tragen haben, soweit sie Gegenstand des innergemeinschaftlichen Handels sind. Ist es das, was Artikel 11 will?

Ich glaube nicht. Mit anderen Worten glaube ich nicht, daß dieser eine Ausnahme vom Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz enthält, nach dem die Mitgliedstaaten verhindern müssen, daß Einfuhren aus Drittländern gegenüber Einfuhren aus der Gemeinschaft begünstigt sind.

5. Aus allen diesen Überlegungen schlage ich vor, die vom Verwaltungsgericht München mit Beschluß vom 27. Oktober 1982 vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Im Jahr 1977 rechtfertigte Artikel 11 der Richtlinie 72/461 die Erhebung von Gebühren zur Deckung der durch gesundheitliche Kontrollen bei der Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern verursachten Kosten. Diese Gebühren konnten für die Erteilung einer veterinärbehördlichen Genehmigung bei der Einfuhr erhoben werden, wenn diese einen Abschnitt im nationalen Kontrollverfahren darstellt und wenn die Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zu den entstandenen Verwaltungskosten stehen.

Die Rechtmäßigkeit einer Gebühr für die Erteilung einer veterinärbehördlichen Genehmigung bei der Einfuhr auf der Grundlage des Artikels 11 der Richtlinie 72/461 hängt nicht davon ab, daß von den Mitgliedstaaten im Handel mit Drittländern vergleichbare Gebühren erhoben werden.