URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 12. JULI 1977 [1]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich der Niederlande

„Phytosanitäre Untersuchungen bei der Ausfuhr"

Rechtssache 89/76

Leitsätze

Freier Warenverkehr — Ausfuhrzölle — Abgaben mit gleicher Wirkung — Begriff — Phytosanitäre Untersuchungen — Internationales Pflanzenschutzabkommen — Freie Einfuhr in das Bestimmungsland — Multinationales System von Untersuchungen — Fehlen von Handelshemmnissen — Gebühren — tatsächliche Kosten der Untersuchung — Zulässigkeit — Finanzierungsweise der Untersuchungen — Vereinheitlichung — Befugnisse der Gemeinschaftsorgane

(EWG-Vertrag, Artikel 12, 16 und 36)

a) Phytosanitäre Untersuchungen bei der Ausfuhr, die in einem internationalen Abkommen vorgesehen sind, das darauf abzielt, die freie Einfuhr der Pflanzen in das Bestimmungsland durch die Errichtung eines Systems von im Versandstaat vorgenommenen, gegenseitig anerkannten und auf derselben Grundlage angeordneten Untersuchungen zu fördern, stellen keine einseitigen, den Handel behindernden Maßnahmen dar, sondern tragen dazu bei, die Wirkung der Hindernisse aufzuheben, die sich für den freien Warenverkehr aus den in Artikel 36 des Vertrages erwähnten Einfuhrkontrollen ergeben können.

b) Die für derartige Untersuchungen erhobenen Gebühren sind keine Abgaben zollgleicher Wirkung, wenn sie nicht höher sind als die tatsächlichen Kosten der Verrichtungen, für die sie erhoben werden.

c) Den Gemeinschaftsorganen steht es frei, künftig alle sachdienlichen Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Finanzierungsweise dieser Untersuchungen zu ergreifen.

In der Rechtssache 89/76

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihren Rechtsberater Robert Caspar Fischer als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Gebäude Jean Monnet, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

1 — Verfahrenssprache: Niederländisch.

gegen

KÖNIGREICH DER NIEDERLANDE, vertreten durch Herrn W. Riphagen, Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, Beistand: Herr Adriaan Bos, stellvertretender Rechtsberater, Zustellungsanschrift: Sitz der Botschaft der Niederlande, Luxemburg,

beklagte Partei,

wegen Feststellung, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 12 und 16 EWG-Vertrag verstößt, indem es bei der Ausfuhr nach den übrigen Mitgliedstaaten Gebühren für phytosanitäre Untersuchungen von Pflanzen und bestimmten Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs erhebt,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und P. Pescatore, der Richter J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sie wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt

Nach Artikel 3 Buchstabe c der niederländischen königlichen Verordnung vom 24. September 1951 zur Neuregelung des Pflanzenschutzdienstes (Nederlandse Staatscourant Nr. 191) ist Aufgabe dieses Dienstes „... die Untersuchung von zur Ausfuhr bestimmten Sendungen von Pflanzen auf das Vorhandensein von Schadorganismen und — nach Genehmigung — die Abgabe der Erklärung, daß nach Ansicht des untersuchenden Beamten die betreffende Sendung den im

Bestimmungsland gestellten Anforderungen entspricht".

Nach Artikel 7 dieser Verordnung wird, sofern diese Untersuchung auf Antrag des Betroffenen erfolgt, zur Deckung der entstehenden Kosten eine Gebühr nach einem vom Minister für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung aufgestellten Tarif erhoben.

Der Tarif des Pflanzenschutzdienstes wurde durch die Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei vom 23. Juni 1967, Nr. J 1287 (Staatscourant Nr. 123), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Juni 1975, Nr. J 1474 (Staatscourant Nr. 122), aufgestellt.

Artikel 1 dieser Verordnung bestimmt:

„Der Tarif des Pflanzenschutzdienstes wird wie folgt festgesetzt:

§ 1 — Zur Abgeltung der Kosten der Untersuchung der zur Ausfuhr angemeldeten Sendungen werden die folgenden Beträge erhoben:
..."

Mit Schreiben vom 15. Februar 1971 teilte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Regierung des Königreichs der Niederlande mit, daß ungeachtet der Frage, ob die phytosanitäre Untersuchung von Pflanzen und Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs bei der Ausfuhr nach den übrigen Mitgliedstaaten mit den Bestimmungen des EWG-Vertrags über die Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen vereinbar sei, die Gebührenerhebung für diese Untersuchung als eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll anzusehen sei. Die Kommission stützte sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes und meinte, da die Gebühr nur auf zur Ausfuhr bestimmte Erzeugnisse erhoben werde und keine angemessene Gegenleistung für eine tatsächlich erbrachte Dienstleistung sei, stehe sie in Widerspruch zu den Artikeln 12 und 16 EWG-Vertrag sowie zu Artikel 13 der Verordnung Nr. 159/66/EWG des Rates vom 25. Oktober 1966 mit zusätzlichen Vorschriften für die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse (ABl. S. 3286), zu Artikel 10 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) und zu Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 827/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für bestimmte, in Anhang II des Vertrages aufgeführte Erzeugnisse (ABl. L 151, S. 16).

Gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag wurde die Regierung des Königreichs der Niederlande aufgefordert, sich der Kommission gegenüber zu der ihr vorgeworfenen Pflichtverletzung zu äußern.

Die niederländische Regierung antwortete der Kommission mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung bei den Gemeinschaften vom 10. Mai 1971 unter anderem, daß die niederländischen Behörden, indem sie auf Antrag der Exporteure eine Untersuchung vornehmen ließen, die ihnen durch das am 6. Dezember 1951 in Rom unterzeichnete Internationale Pflanzenschutzabkommen vorgeschrieben sei, den Exporteuren eine Dienstleistung erbrächten, die es diesen ermögliche, Pflanzen und Erzeugnisse pflanzlichen Ursprungs, die den vom Einfuhrland vorgeschriebenen pflanzensanitären Anforderungen entsprächen, in andere Mitgliedstaaten auszuführen.

Am 28. Juli 1975 forderte die Kommission die niederländische Regierung unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofes vom 11. Oktober 1973 in der Rechtssache 39/73 (Rewe-Zentralfinanz, Vorabentscheidungsersuchen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, Slg. S. 1039) auf, die Erhebung von Gebühren für phytosanitäre Untersuchungen bei der Ausfuhr von Pflanzen und Erzeugnissen pflanzlichen

Ursprungs aus den Niederlanden nach den übrigen Mitgliedstaaten einzustellen.

Am 21. Oktober 1975 teilte die niederländische Regierung der Kommission mit, daß in niederländischen Wirtschaftskreisen ernsthafte Zweifel daran aufgetreten seien, ob die umstrittenen Untersuchungsgebühren nach dem europäischen Recht verbindlich seien, und daß auch wegen der Höhe der in Rede stehenden Beträge diese Rechtsunsicherheit dringend beendet werden müsse, indem die Streitfrage dem Gerichtshof zur Beurteilung vorgelegt werde. Die niederländische Regierung bat folglich die Kommission, das Verfahren nach Artikel 169 des Vertrages unverzüglich weiterzubetreiben.

Am 10. Juni 1976 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Sie stützte sich darin auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes und stellte fest, daß das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag und insbesondere aus den Artikeln 12 und 16 verstoße, daß es gemäß Artikel 1 der Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und Fischerei vom 23. Juni 1967 für die Pflanzenschutzuntersuchungen bei der Ausfuhr von Pflanzen und Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs Gebühren erhebe. Das Königreich der Niederlande wurde folglich aufgefordert, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme innerhalb einer Frist von zwei Wochen nachzukommen.

Die Regierung des Königreichs der Niederlande erklärte in ihrer Antwort vom 28. Juni 1976, sie bleibe bei ihrem Standpunkt, und sie ersuchte die Kommission, die Sache unverzüglich vor den Gerichtshof zu bringen, damit die bestehende Rechtsunsicherheit bald beendet werde.

Mit am 17. September 1976 eingereichtem Schriftsatz hat die Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag beim Gerichtshof Klage gegen das Königreich der Niederlande wegen Verletzung von Vertragspflichten auf dem Gebiet der Gebühren für phytosanitäre Untersuchungen von nach den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausgeführten Pflanzen und bestimmten Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs erhoben.

II — Schriftliches Verfahren

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

III — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und insbesondere gegen das in den Artikeln 12 und 16 aufgestellte Verbot der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Ausfuhrzölle verstößt, indem es bei der Ausfuhr nach den anderen Mitgliedstaaten Gebühren für die phytosanitäre Untersuchung von zur Ausfuhr angemeldeten Pflanzen und bestimmten Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs erhebt;

— das Königreich der Niederlande zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die Regierung des *Königreichs der Niederlande* beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

IV — Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren

Die *Kommission* bemerkt, es gehe in der vorliegenden Rechtssache nur um die Rechtmäßigkeit der Gebühr und nicht

um die der Untersuchung, wegen der die Gebühr erhoben werde. Die Gebühr sei als eine durch die Artikel 9, 12, 13 und 16 EWG-Vertrag verbotene Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll anzusehen: Sie belaste nur die exportierten Erzeugnisse; sie sei nicht Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung; sie sei keine Gegenleistung für eine dem Exporteur erbrachte Dienstleistung.

a) Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß jede „in- oder ausländischen Waren wegen ihres Grenzübertritts ... auferlegte finanzielle Belastung" eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll darstelle; dabei komme es nicht auf ihre Bezeichnung, die Art ihrer Erhebung, ihre Höhe und den verfolgten Zweck an. Entscheidend sei im vorliegenden Fall, daß die streitige Gebühr nur bei exportierten oder zum Export bestimmten Erzeugnissen und nicht bei für den inländischen Markt bestimmten Erzeugnissen auferlegt werde; die Gebühr müsse, um eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll zu sein, nicht notwendigerweise am Ort und zur Zeit des tatsächlichen Grenzübertritts erhoben werden.

b) Finanzielle Belastungen, die Waren beim Grenzübertritt auferlegt würden, fielen nur dann nicht unter das Verbot der Abgaben zollgleicher Wirkung, wenn sie Teil einer „allgemeinen inländischen Gebührenregelung [seien], die systematisch sämtliche inländischen und eingeführten Waren nach gleichen Kriterien" und auf derselben Produktionsstufe erfasse, oder wenn sie als Gegenleistung für eine dem Exporteur erbrachte Dienstleistung angesehen werden könnten.

Die erste Voraussetzung sei offensichtlich im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

c) Der Argumentation der niederländischen Regierung, nach der die Abgabe zu Lasten des Exporteurs nur die angemessene Gegenleistung für einen bestimmten, tatsächlich und individuell verschafften Vorteil sei, könne nicht gefolgt werden.

Der Gerichtshof schließe zwar nicht aus, daß in gewissen Fällen ein bestimmter, tatsächlich geleisteter Dienst unter Umständen durch eine angemessene Gegenleistung abgegolten werden könne; er habe jedoch hervorgehoben, daß es sich dabei nur um Einzelfälle handeln könne, und habe im übrigen hinzugefügt, daß eine Tätigkeit der staatlichen Verwaltung, die der Durchführung einer im allgemeinen Interesse vorgeschriebenen phytosanitären Regelung diene, nicht als eine solche Dienstleistung angesehen werden könne, welche die Auferlegung einer finanziellen Belastung rechtfertigen könnte. Die phytosanitären Untersuchungen bei der Ausfuhr könnten also keinesfalls einen Rechtfertigungsgrund für die Erhebung von Gebühren darstellen.

Daß die Pflanzenschutzuntersuchungen bei der Ausfuhr in den Niederlanden eine im allgemeinen Interesse geschaffene Regelung seien, zeige zunächst der Umstand, daß beim gegenwärtigen Stand der Pflanzenschutzbestimmungen in der Gemeinschaft derartige Untersuchungen für die Mitgliedstaaten, die den Umfang ihrer Ausfuhren aufrechterhalten wollten, nahezu unerläßlich seien: Die importierenden Mitgliedstaaten verlangten normalerweise von den Behörden des ausführenden Mitgliedstaats ausgestellte Zeugnisse über die Untersuchung.

Es komme hinzu, daß alle Mitgliedstaaten und eine große Anzahl von Drittstaaten Vertragsparteien des Internationalen Pflanzenschutzabkommens vom 6. Dezember 1951 seien. Aus diesem Abkommen ergebe sich, daß die Zeugnisse über die Ausfuhruntersuchung ein unabdingbares und international anerkanntes Instrument seien und daß die Ausstellung solcher Zeugnisse im allgemeinen Interesse erfolge und keine individuelle Dienstleistung darstelle, für die eine Vergütung verlangt werden könne.

Die niederländische Regelung der Pflanzenschutzuntersuchung bei der Ausfuhr ziele nicht darauf ab, diesem oder jenem Exporteur mittels einer freiwillig, auf

Antrag und gegen Zahlung erbrachten Dienstleistung einen besonderen Vorteil zu gewähren. Der Umstand, daß sich ein staatlicher Eingriff im allgemeinen Interesse auch als vorteilhaft für die einzelnen Unternehmen des betreffenden Sektors erweisen könne, genüge nicht, um die Erhebung von Abgaben bei der Ausfuhr als Gegenleistung für die mit dem Eingriff verbundenen „Vorteile" zu rechtfertigen. Der Gerichtshof sehe sogar eine Maßnahme, die nicht nur den Umfang der Ausfuhren aufrechtzuerhalten, sondern diese zu fördern bezwecke — wie eine Qualitätskontrolle bei der Ausfuhr, welche unbestreitbar für die Exporteure Vorteile mit sich bringen könne — als eine im allgemeinen Interesse aller Exporteure ergriffene Maßnahme an, so daß eine wegen dieser Untersuchung auferlegte Belastung nicht als Entgelt für einen bestimmten, tatsächlich und individuell gewährten Vorteil betrachtet werden könne.

d) Unter Berücksichtigung der niederländischen Rechtsvorschriften sowie der durch das Abkommen von 1951 begründeten Verpflichtungen wendeten die Niederlande tatsächlich ein zwingendes System der phytosanitären Prüfung bei der Ausfuhr an. Selbst wenn sich herausstellen sollte, daß die Ausfuhr ohne eine Untersuchung — zumindest theoretisch — rechtlich zulässig sei, so blieben die angegriffenen Gebühren dennoch verbotene Abgaben mit gleicher Wirkung wie Ausfuhrzölle, zumindest soweit sie bei der Ausfuhr nach Mitgliedstaaten erhoben würden, die solche Ausfuhrzeugnisse für die fraglichen Erzeugnisse verlangten und beim Fehlen dieser Zeugnisse keine andere, vom kaufmännischen Standpunkt aus gleichwertige Einfuhrmöglichkeit zuließen.

e) Es sei ohne Belang, ob die niederländischen Rechtsvorschriften eine phytosanitäre Prüfung bei der Ausfuhr zwingend vorsähen oder ob eine derartige Untersuchung nur auf Antrag des Exporteurs vorgenommen werde. Ergebe sich die Verpflichtung, die Exporteure einer Pflanzenschutzuntersuchung zu unterwerfen, letztlich nicht aus den niederländischen Rechtsvorschriften, sondern aus von den importierenden Mitgliedstaaten erlassenen Vorschriften, dann bliebe die Erhebung der streitigen Gebühr dennoch vertragswidrig. Es sei unerheblich, ob die Vorschriften der importierenden Mitgliedstaaten ausschließlich deren nationalen Interessen dienten oder ob sie etwa auch ein ihnen und dem exportierenden Mitgliedstaat gemeinsames Interesse förderten; unerheblich sei auch, ob die Vorschriften der importierenden Mitgliedstaaten mit dem Vertrag im Einklang stünden oder nicht.

f) Der Umstand, daß die streitigen Gebühren nur für auf Antrag der Betroffenen vorgenommene Untersuchungen erhoben würden, bedeute nicht, daß die Untersuchungen freiwillig seien. Zwar seien weder die Untersuchung noch das im Anschluß daran ausgestellte Gesundheitszeugnis eine gesetzliche Voraussetzung für die Ausfuhr; die streitigen Gebühren würden also nicht für eine von den niederländischen Rechtsvorschriften vorgeschriebene Ausfuhruntersuchung erhoben. Aber die „Freiwilligkeit" der Untersuchung sei eine bloße juristische Konstruktion; in Wirklichkeit sei es ohne Zeugnis über die Ausfuhruntersuchung wirtschaftlich, manchmal sogar rechtlich unmöglich, die betreffenden Erzeugnisse in das Bestimmungsland einzuführen, wodurch auch die Ausfuhr praktisch unmöglich gemacht werde. Ausschlaggebend seien also die im Bestimmungsland geforderten Garantien.

g) Weder der Vertrag noch das sekundäre Gemeinschaftsrecht enthielten einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach die Kosten, die der öffentlichen Hand wegen des Verkaufs bestimmter Erzeugnisse entstünden, die Erzeugnisse selbst belasten und sich bei der Bestimmung des Gestehungspreises auswirken müßten. Im Gegenteil sei das Verbot der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Ein- oder Ausfuhrzölle eine der Grundlagen

des Gemeinsamen Marktes. Das Gemeinschaftsrecht verwerfe im übrigen den angeführten Grundsatz im Bereich der Pflanzenschutzuntersuchungen im innergemeinschaftlichen Handel ausdrücklich.

Nach Ansicht der *Regierung des Königreichs der Niederlande* wirft die vorliegende Rechtssache die grundsätzliche Frage auf, ob die Verbotsbestimmungen des Gemeinschaftsrechts der Erhebung eines Betrags zur Deckung der Kosten für freiwillige Untersuchungen entgegenstünden, die dem Exporteur die Garantie böten, daß das exportierte Erzeugnis im Bestimmungsland aufgrund der in diesem Land geltenden gesundheitspolizeilichen Regeln zugelassen werde.

a) Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes im Bereich der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle müßten zwei Besonderheiten der streitigen Gebühren hervorgehoben werden: Sie knüpften an Untersuchungen an, die nicht bei der Einfuhr, sondern bei der Ausfuhr erfolgten, und diese Untersuchungen hingen mit Handelsschranken zusammen, die ihren Ursprung im Bestimmungsland hätten und durch die Erfordernisse des Pflanzenschutzes in diesem Land bedingt seien.

b) Im Gegensatz zu ihrem früheren Standpunkt sei die Kommission der Ansicht, daß es auf den Unterschied zwischen Einfuhren und Ausfuhren nicht ankomme und daß eine phytosanitäre Untersuchung bei der Ausfuhr so sehr im allgemeinen Interesse liege, daß man das Vorliegen einer individuellen Dienstleistung nicht bejahen könne. Hierbei lasse sie den Umstand außer acht, daß die Bestimmungen, aufgrund deren die Pflanzenschutzuntersuchung notwendig sei, dem Verantwortungs- und Einflußbereich des Ausfuhrlandes naturgemäß entzogen seien; sie seien ein exogener Faktor. Die Pflanzenschutzuntersuchung werde im Ausfuhrland nur im Hinblick auf die vom Bestimmungsland errichteten Einfuhrschranken und zur größtmöglichen Beschränkung ihrer nachteiligen Wirkungen vorgenommen. Das Ziel der Ausfuhruntersuchung sei die Zulassung der Ware im Bestimmungsland unter den in diesem Land geltenden Voraussetzungen.

c) Die phytosanitären Untersuchungen bei der Ausfuhr hätten nicht ausschließlich das allgemeine Interesse des Gesundheitsschutzes zum Gegenstand; sie sollten auf dem Wege eines auf internationaler Ebene organisierten Schutzes gegen Krankheit die Voraussetzungen für eine größere Freiheit des internationalen Handels schaffen.

Die Pflanzenschutzuntersuchungen bei der Ausfuhr könnten auch nicht als eine Maßnahme zur Förderung der Ausfuhr angesehen werden; sie seien eine Reaktion auf die in einem anderen Staat bestehenden Einfuhrbedingungen und bezweckten keine Erweiterung der Absatzmöglichkeiten.

Unerheblich sei, daß eine Pflanzenschutzregelung auch durch internationale Abkommen oder gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen bedingt sei. Diese Abkommen oder Richtlinien bezweckten ebenfalls, durch die Angleichung nationaler Regelungen bestimmte Handelsschranken zu verringern oder abzuschaffen; sie würden nicht ausschließlich im allgemeinen Interesse angewendet. Insbesondere bedeute Artikel V des Internationalen Pflanzenschutzabkommens von 1951 nur, daß die Möglichkeit zur Ausstellung von Zeugnissen vorgesehen sein müsse, sofern die importierenden Vertragsstaaten solche verlangten. Dieser Artikel beeinträchtige keineswegs den individuellen Vorteil, den die betreffenden Exporteure aus der Geltung der fraglichen Regelung zögen.

d) Der Umstand, daß die Regelung der Pflanzenschutzuntersuchungen bei der Ausfuhr auch dem allgemeinen Interesse dienen solle, schließe keineswegs aus, daß die einzelnen Unternehmen konkrete Vorteile aus ihrer Anwendung zögen. Daß das Kontrollsystem in vielen

Fällen unabdingbar sei, gelte insbesondere für diejenigen, die davon am unmittelbarsten betroffen seien, nämlich die Exporteure.

Artikel 16 EWG-Vertrag beweise, wie sehr das allgemeine Interesse und das individuelle Interesse zusammenfallen könnten. Er betreffe zuallererst das allgemeine Interesse an der Freiheit des innergemeinschaftlichen Handels, aber er sei zugleich eine Vorschrift, an deren Anwendung die Exporteure ein unmittelbares tatsächliches und individuelles Interesse hätten.

Die Pflanzenschutzuntersuchung bei der Ausfuhr habe für den Exporteur, der ihr seine Erzeugnisse unterwerfe, einen doppelten — konkreten und echten — Vorteil: Der Exporteur könne bei der Einfuhr dem formellen Erfordernis der Vorlage eines Untersuchungszeugnisses gerecht werden, und er habe von vornherein eine begründete Aussicht, daß sich bei seinen Erzeugnissen bei der Einfuhruntersuchung keine Fehler zeigten.

e) Es sei hervorzuheben, daß die streitigen Gebühren für die Untersuchung von zum Export bestimmten Sendungen nur erhoben würden, wenn diese Untersuchung auf Antrag des Betroffenen erfolge; weder die Pflanzenschutzuntersuchung noch das in der Folge ausgestellte Gesundheitszeugnis seien eine gesetzliche Voraussetzung für die Ausfuhr.

Das Gemeinschaftsrecht enthalte nichts, was die Annahme rechtfertige, daß auch die bei einer freiwilligen Untersuchung erhobene Gebühr als eine verbotene Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll anzusehen sei. Erste und grundlegende Voraussetzung für die Anwendung dieses Verbots sei nämlich, daß die Abgabe wegen des Grenzübertritts erhoben werde; im vorliegenden Fall sei aber der Antrag auf Untersuchung und nicht der Grenzübertritt Anlaß für die Abgabenerhebung. Weder formal noch praktisch unterlägen alle Ausfuhren der Gebühr für die Untersuchung: Manche zum Export bestimmte Partien brauchten wegen der Vorschriften im Bestimmungsland nicht untersucht zu werden; im übrigen werde die Gebühr auch geschuldet, wenn eine Partie zwar auf Antrag untersucht, aber infolge unvorhersehbarer Umstände nicht exportiert worden sei.

f) Es müsse der wirtschaftspolitische Grundsatz beachtet werden, daß die der öffentlichen Hand für bestimmte Erzeugnisse entstehenden Kosten von diesen Erzeugnissen selbst getragen werden müßten und folglich ein Faktor des Gestehungspreises seien. In diesem Zusammenhang sei daran zu erinnern, daß die Ausfuhruntersuchungen sich wegen der phytosanitären Voraussetzungen, von denen die Einfuhren in anderen Ländern abhingen, rechtfertigten und daß sie unter Berücksichtigung des konkreten Vorteils, den sie für die Exporteure mit sich brächten, nicht den Gebühren gleichgestellt werden könnten, über deren Rechtmäßigkeit der Gerichtshof bereits entschieden habe.

V — Mündliche Verhandlung

Die *Parteien* haben in der Sitzung vom 12. Mai 1977 mündlich verhandelt. Sie haben sich insbesondere geäußert zu der Frage, ob die Untersuchungen zwingend vorgeschrieben oder freiwillig sind, zu der Auslegung des Urteils des Gerichtshofes vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 46/76 (Bauhuis) und zur Tragweite der Richtlinie Nr. 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).

Der *Generalanwalt* hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 8. Juni 1977 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission hat mit Klageschrift vom 17. September 1976 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus dem Vertrag, insbesondere gegen das in den Artikeln 9, 12 und 16 des Vertrages enthaltene Verbot der Abgaben zollgleicher Wirkung, verstößt, indem es bei der Ausfuhr nach anderen Mitgliedstaaten Gebühren für die phytosanitäre Untersuchung von Pflanzen und bestimmten Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs erhebt.

2/7 Das Königreich der Niederlande erhebt aufgrund von Artikel 3 Buchstabe c und Artikel 7 der Königlichen Verordnung vom 24. September 1951 zur Neuregelung des Pflanzenschutzdienstes (Staatscourant Nr. 191) eine Gebühr für die phytosanitären Untersuchungen bei der Ausfuhr von Pflanzen und bestimmten Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs nach den übrigen Mitgliedstaaten und dritten Ländern. Die Kommission ist der Ansicht, diese Gebühr, die ausschließlich auf zur Ausfuhr bestimmte Erzeugnisse, nicht aber auf inländische Erzeugnisse, die im Lande selbst auf den Markt gebracht würden, wegen des Grenzübertritts erhoben werde, stelle eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll dar, die nach den Artikeln 9, 12 und 16 des Vertrages in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof, insbesondere durch das Urteil vom 14. Dezember 1972 (Rechtssache 29/72, Marimex — Slg. S. 1309) und das Urteil vom 11. Oktober 1973 (Rechtssache 39/73, Rewe — Slg. S. 1039), verboten sei. Die niederländische Regierung macht zu ihrer Verteidigung geltend, daß die streitigen Gebühren die Kosten der Untersuchung anläßlich der Ausstellung der Pflanzengesundheitszeugnisse decken sollten, die in dem am 6. Dezember 1951 in Rom unterzeichneten Internationalen Pflanzenschutzabkommen (United Nations Treaty Series 1952, Nr. 1963) vorgesehen seien. Die Ausstellung dieser Zeugnisse sei keineswegs ein Hindernis für den Handelsverkehr; sie erleichtere vielmehr den innergemeinschaftlichen Handel, indem sie dem Exporteur die Gewißheit verschaffe, daß die Einfuhr im Bestimmungsland nicht auf Hindernisse stoßen werde. Es würden nur auf Antrag des Exporteurs Untersuchungen durchgeführt und entsprechende Zeugnisse ausgestellt; folglich bestehe keine Rechtspflicht zur Entrichtung der Abgaben, so daß es im vorliegenden Fall an dem in der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellten Merkmal der einseitigen, zwingenden Auferlegung einer Belastung fehle. Die Kommission trägt hierzu allerdings vor, im internationalen Handelsverkehr sei der Besitz eines Pflanzengesundheitszeugnisses unumgänglich; deshalb bestehe für den Exporteur aufgrund der Anforderungen des Einfuhrlandes praktisch ein Zwang, seinen Exporten im Ver-

sandstaat ein Zeugnis beizufügen, so daß er sich der Zahlung der vom niederländischen Staat geforderten Abgabe nicht entziehen könne.

8/13 Die Zeugnisse, an deren Ausstellung die streitige Gebühr geknüpft ist, entsprechen dem Internationalen Pflanzenschutzabkommen vom 6. Dezember 1951, an dem alle Mitgliedstaaten beteiligt sind. Zweck dieses Abkommens ist es nach seinem Artikel I, ein gemeinsames und wirkungsvolles Vorgehen im Kampfe gegen die Einschleppung und Verbreitung von Krankheiten und Schädlingen bei Pflanzen und pflanzlichen Erzeugnissen zu erreichen und die Einführung hierzu geeigneter gesetzgeberischer, technischer und Verwaltungsmaßnahmen zu fördern, und zwar insbesondere durch die Errichtung einer amtlichen Pflanzenschutzorganisation in jedem Staat. Nach Artikel V des Abkommens hat jeder vertragschließende Staat die Maßnahmen zu treffen, die zur Ausstellung von Pflanzengesundheitszeugnissen entsprechend den in den anderen vertragschließenden Staaten geltenden Bestimmungen und den Vorschriften des Abkommens erforderlich sind. Im internationalen Handelsverkehr soll die Ausstellung dieser Zeugnisse die freie Einfuhr der Pflanzen in das Bestimmungsland auf der Grundlage der im Herkunftsland der Erzeugnisse vorgenommenen Untersuchung fördern. Dieses Abkommen erfüllt also auf seinem Gebiet eine ähnliche Aufgabe wie die im Rahmen der Gemeinschaft erlassenen gesundheitspolizeilichen und phytosanitären Bestimmungen, z. B. wie die Richtlinie Nr. 64/432 des Rates vom 26. Juni 1964 (ABl. L 121, S. 1977), die Gegenstand des Urteils des Gerichtshofes vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 46/76 (Bauhuis/Niederlande) war, und die Richtlinie Nr. 77/93 des Rates vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten (ABl. L 26, S. 20), die erlassen wurde, nachdem die Kommission die Klage erhoben hatte. Die gleichzeitige Anwendung des Abkommens vom 6. Dezember 1951 durch alle Mitgliedstaaten hat mithin die Verlagerung der Pflanzenschutzuntersuchungen vom Einfuhrland in den Versandstaat ermöglicht und so zur Ersetzung der Schutzmaßnahmen an der Grenze durch ein System von durch die Staaten gegenseitig anerkannten Untersuchungen, das in der Ausstellung der Pflanzengesundheitszeugnisse seinen Niederschlag findet, beigetragen, so daß die Doppelarbeit bei den Grenzkontrollen eingeschränkt wird.

14/17 Demnach handelt es sich im vorliegenden Fall nicht um von dem Königreich der Niederlande nur im nationalen Interesse einseitig vorgeschriebene Maßnahmen, sondern um eine von allen Mitgliedstaaten, insofern als sie Parteien des Abkommens vom 6. Dezember 1951 sind, auf derselben Grundlage angeordnete Untersuchung. Diese Untersuchungen sind somit keine einseitigen,

den Handel behindernden Maßnahmen; vielmehr sind es Vorkehrungen, die den freien Warenverkehr fördern sollen, um die Wirkung der Hindernisse aufzuheben, die sich für den freien Warenverkehr aus den in Artikel 36 des Vertrages erwähnten Einfuhrkontrollen ergeben können. Unter diesen Umständen können die anläßlich derartiger Untersuchungen erhobenen Gebühren nicht als Abgaben zollgleicher Wirkung angesehen werden, vorausgesetzt, sie sind nicht höher als die tatsächlichen Kosten der Verrichtungen, für die sie erhoben werden. Da der Gerichtshof allerdings nur mit der grundsätzlichen Frage der Vereinbarkeit der streitigen Abgaben mit dem Gemeinschaftsrecht, nicht aber mit der Frage ihrer Höhe befaßt worden ist, kann die zuletzt genannte Voraussetzung im vorliegenden Rechtsstreit außer Betracht bleiben.

18/19 Ist also nach den Vorschriften über den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft gegen die Erhebung der streitigen Gebühren grundsätzlich nichts einzuwenden, so zeigt doch die Praxis der einzelnen Mitgliedstaaten, daß verschiedene Lösungen für die Finanzierung der Pflanzenschutzuntersuchungen denkbar sind, sei es, daß sie ganz oder teilweise zu Lasten der öffentlichen Hand geht, sei es, daß sie durch die Erhebung von Gebühren in Höhe der Kosten der vorgenommenen Untersuchungen auf den Handel abgewälzt wird. Es ist deshalb hervorzuheben, daß das vorliegende Urteil die Gemeinschaftsorgane nicht in ihrer Freiheit beschränkt, künftig alle sachdienlichen Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Finanzierungsweise dieser Untersuchungen zu ergreifen. Im Hinblick auf eine solche Vereinheitlichung erkennt dieses Urteil dem Königreich der Niederlande kein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung seines heutigen Systems zu.

20 Unter diesem Vorbehalt ist die Klage der Kommission gegen das Königreich der Niederlande nach alldem abzuweisen.

Kosten

21/24 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Kostentragung zu verurteilen. Jedoch kann der Gerichtshof nach § 3 dieses Artikels in außergewöhnlichen Fällen die Kosten gegeneinander aufheben. Aus den Prozeßunterlagen und den Umständen des Rechtsstreits ergibt sich, daß mangels irgendeiner spezifischen Bestimmung des Vertrages oder des abgeleiteten Rechts die Frage der Vereinbarkeit der streitigen Gebühren mit dem Gemeinschaftsrecht Anlaß zu begründeten Zweifeln gab. Es erscheint deshalb billig, jede Partei ihre eigenen Kosten tragen zu lassen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 8. JUNI 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die vorliegende Klage der Kommission gegen das Königreich der Niederlande wegen Vertragsverletzung geht auf „ernsthafte Zweifel" zurück, die in niederländischen Wirtschaftskreisen daran geäußert worden sind, ob die Gebühren, die bei der phytosanitären Untersuchung von aus den Niederlanden nach anderen Mitgliedstaaten sowie nach Drittländern ausgeführten und insbesondere zum Einpflanzen oder zur Vermehrung bestimmten Pflanzen und bestimmten Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs erhoben werden, nach dem Gemeinschaftsrecht verbindlich sind.

In einer Vielzahl von Fällen wurde die Rückzahlung der auf diese Weise während letzten Jahre erhobenen Beträge

1 — Aus dem Französischen übersetzt.