BAKKER HILLEGOM

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS vom 6. März 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Diese Rechtssache betrifft die Vereinbarkeit von Gebühren, die für gemäß einem internationalen Pflanzenschutzabkommen vorgenommene phytosanitäre Untersuchungen von Blumenzwiebeln und Pflanzen für den Export erhoben werden, mit dem Gemeinschaftsrecht.

2. Nach Artikel 6 a des niederländischen Gesetzes über Pflanzenkrankheiten vom 5. April 1951 können für Untersuchungen oder Behandlungen durch den Pflanzenschutzdienst, eine Abteilung des niederländischen Ministeriums für Landwirtschaft und Fischerei, gemäß einem von dem zuständigen Minister aufgestellten Tarif Gebühren erhoben werden. Eine Verordnung vom 23. Juni 1967, der Tarief Plantenziektekundige Dienst (Tarif des Planzenschutzdienstes), setzt die betreffenden Gebühren fest. Gemäß Artikel 1 § 1 dieser Verordnung sind Gebühren im Hinblick auf die Kosten der Untersuchungen von Sendungen von Zwiebeln, Knollen und Wurzelstöcken von Zierpflanzen, die zur Ausfuhr gestellt werden, nach dem Bruttogewicht der Sendung zu berechnen; Gebühren im Hinblick auf Sendungen von holzigen oder krautigen Pflanzen, die zur Ausfuhr gestellt werden, sind entweder nach ihrem Nettorechnungsbetrag oder nach dem Bruttogewicht der Sendung zu berechnen. In der Praxis werden den Exporteuren für Untersuchungen von Pflanzen auf dem Feld nur 75 % der Untersuchungskosten in Rechnung gestellt, mit Rücksicht darauf, daß nur 75 % der Produktion ausgeführt werden. Die restlichen 25 % der Kosten trägt der Staat.

3. In den Jahren 1974 bis 1977 nahm der Pflanzenschutzdienst auf dem Gelände der P. Bakker Hillegom BV (hiernach: Firma Bakker), einem größeren Exporteur von Blumenzwiebeln, eine Reihe von Untersuchungen, einschließlich Feldinspektionen, vor und verlangte die Zahlung von insgesamt 317 400 HFL an Untersuchungskosten, die gemäß der vorgenannten Verordnung berechnet waren. Die Firma Bakker verweigerte die Zahlung, insbesondere mit der Begründung, daß der in Rechnung gestellte Betrag in keinem Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der Untersuchungen stehe. Der Staat, vertreten durch das Ministerium für Landwirtschaft, klagte auf Zahlung.

4. Die unteren Instanzen gaben der Klage des Staates weitgehend statt und verurteilten die Firma Bakker zur Zahlung von 277 000 HFL an Gebühren. Der Hoge Raad (Oberster Gerichtshof der Niederlande) hatte in zweierlei Hinsicht Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit der Berechnung und Erhebung der Gebühren mit dem Gemeinschaftsrecht, und zwar erstens hinsichtlich des Umstands, daß die Gebühren nach dem Bruttogewicht oder dem Nettorechnungsbetrag bestimmt wurden, und zweitens hinsichtlich des Umstands, daß ein Anteil der Kosten für die Feldinspektionen der Pflanzen — die vorgenommen werden mußten, noch bevor die Zweckbestimmung der Pflanzen bekannt war — bezüglich der zur Ausfuhr gestellten Erzeugnisse in Rechnung gestellt wurde, nicht aber bezüglich der auf dem inländischen Markt abgesetzten Er-

* Originalsprache: Englisch.

zeugnisse. Der Hoge Raad hat daher den Gerichtshof um Vorabentscheidung über folgende Fragen ersucht:

„1) Läßt es das Gemeinschaftsrecht, insbesondere die Artikel 12, 16 und 36 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, zu, daß Gebühren, die für Untersuchungen von zur Ausfuhr gestellten Sendungen von Pflanzen(-teilen) erhoben werden und die gemäß Artikel 1 § 1 des Tarifs des Pflanzenschutzdienstes, also nach dem Gewicht oder dem Rechnungsbetrag, berechnet werden, nicht als Abgaben zollgleicher Wirkung angesehen werden, wenn der Gesamtertrag aus diesen Ausfuhruntersuchungen nicht höher ist als der Gesamtbetrag aller mit diesen Untersuchungen zusammenhängenden unmittelbaren und mittelbaren Kosten,

oder können derartige Gebühren nur dann nicht als Abgaben zollgleicher Wirkung angesehen werden, wenn der Betrag jeder einzelnen Gebühr im Verhältnis zu den Kosten der konkreten Untersuchung steht, für die die Gebühr erhoben wird?

2) Wenn es zutrifft, daß

a) Feldinspektionen stattfinden, weil bestimmte Krankheiten, von denen in den Bescheinigungen angegeben werden muß, daß die zur Ausfuhr bestimmten Pflanzen frei davon sind, nur festzustellen sind, wenn die Gewächse noch auf dem Feld stehen, und

b) im Zeitpunkt der Feldinspektionen noch nicht bekannt ist, für welchen Markt die auf dem Feld stehenden Gewächse bestimmt sind, so daß die Feldinspektionen für die Zwecke der Ausfuhr unausweichlich auch bezüglich der für den niederländischen Markt bestimmten Gewächse stattfinden,

läßt sich dann aufgrund des Umstands, daß 75 % der Kosten dieser Feldinspektionen der Ausfuhr zugerechnet werden (weil 75 % der von den Feldinspektionen betroffenen Zwiebeln ausgeführt werden) und daß die verbleibenden 25 % dieser Kosten den Händlern, die die Zwiebeln auf dem niederländischen Markt verkaufen, nicht in Rechnung gestellt werden, die Auffassung vertreten, daß es nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, daß die Kosten dieser Feldinspektionen den Exporteuren in Rechnung gestellt werden?"

5. Aus den Verfahrensakten ist ersichtlich, daß infolge von Änderungen der einschlägigen Bestimmungen gegenwärtig für die Ausfuhruntersuchung von Blumenzwiebeln und -knollen keine Gebühren mehr erhoben werden und daß die Durchführung von Feldinspektionen auf eine private Einrichtung übertragen wurde, an die alle Erzeuger Beiträge zu entrichten haben. Die spezifische Vergütungsregelung, die Anlaß zu dem vorliegenden Verfahren gab, ist nunmehr somit nur noch von historischer Bedeutung.

6. Zunächst ist der rechtliche Rahmen zu bestimmen, in dem die Fragen zu beantworten sind. Das vorlegende Gericht nimmt auf drei Bestimmungen des EWG-Vertrags Bezug, nämlich auf die Artikel 12, 16 und 36. Im Zusammenhang mit einer Auseinandersetzung über Ausfuhrabgaben sind die Artikel 12 und 16 offensichtlich einschlägig. Was Artikel 36 angeht, so hat der Gerichtshof in der Rechtssache 46/76 (Bauhuis/Niederlande, Slg. 1977, 5) ausgeführt, daß er eng auszulegen ist und nicht dahin verstan-

den werden kann, daß er andere als die in den Artikeln 30 bis 34 genannten Maßnahmen, also mengenmäßige Einfuhr- oder Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung, zuließe: Artikel 36 kann daher nicht in dem Sinne ausgelegt werden, daß er dazu ermächtigt, Gebühren zu erheben (Randnrn. 12 bis 14 des Urteils). Artikel 36 muß demnach für die Beantwortung der Fragen außer Betracht bleiben.

Die erste Frage

7. Die erste Frage muß im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofes gesehen werden. Es steht fest, daß Gebühren für gesundheitsbehördliche Untersuchungen, die ein Mitgliedstaat auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte oder in andere Mitgliedstaaten ausgeführte Erzeugnisse erhebt, grundsätzlich als Abgaben zollgleicher Wirkung anzusehen und demgemäß als Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels verboten sind (siehe z. B. Rechtssache 29/72, Marimex/Italienische Finanzverwaltung, Slg. 1972, 1309; Rechtssache 39/73, REWE-Zentralfinanz/Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, Slg. 1973, 1039).

8. Der Gerichtshof ist jedoch der Ansicht, daß das Verbot gegenstandslos wird, wenn die fraglichen Untersuchungen in einer Gemeinschaftsrichtlinie vorgeschrieben sind, in der die Durchführung der Untersuchungen im Herkunftsland vor der Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten vorgesehen ist. In einem solchen Fall sind die für die Untersuchungen erhobenen Gebühren keine Abgaben mit gleicher Wirkung wie Ausfuhrzölle, „wenn ihr Betrag die tatsächlichen Kosten der jeweiligen Kontrolle nicht übersteigt" (Rechtssache 46/76, Bauhuis/Niederlande, Slg. 1977, 5, Randnr. 31). In der Rechtssache 89/76 (Kommission/Niederlande, Slg. 1977, 1355) hat der Gerichtshof in gleicher Weise Gebühren für gesundheitsbehördliche Untersuchungen von zur Ausfuhr bestimmten Pflanzen beurteilt, die im Rahmen eines internationalen Abkommens über den Gesundheitsschutz von Pflanzen durchgeführt wurden, an dem alle Mitgliedstaaten beteiligt waren. Der Gerichtshof hat ausgeführt, daß die in dem Abkommen verlangten Untersuchungen den freien Warenverkehr fördern sollten und daß anläßlich derartiger Untersuchungen erhobene Gebühren unter diesen Umständen nicht als Abgaben zollgleicher Wirkung angesehen werden können, „vorausgesetzt, sie sind nicht höher als die tatsächlichen Kosten der Verrichtungen, für die sie erhoben werden" (Randnr. 16 des Urteils).

9. Es ist unstreitig, daß die Untersuchungen, um die es im vorliegenden Fall geht, im Zusammenhang mit demselben internationalen Abkommen wie in der Rechtssache Kommission/Niederlande, nämlich dem internationalen Pflanzenschutzabkommen vom 6. Dezember 1951, durchgeführt wurden. Die von den niederländischen Behörden erhobenen Gebühren sind daher grundsätzlich als mit dem Verbot von Abgaben gleicher Wirkung vereinbar anzusehen, vorausgesetzt, sie erfüllen die in den Rechtssachen Bauhuis und Kommission/Niederlande aufgestellte Voraussetzung, daß sie nicht höher sind als die tatsächlichen Kosten der Verrichtungen, für die sie erhoben werden.

10. Auf die erste Frage soll der Gerichtshof nun entscheiden, ob die Art und Weise, in der die niederländischen Behörden die Gebühren erhoben, diese Voraussetzung erfüllt. Die Firma Bakker vertritt die Ansicht, daß die Höhe der Gebühren die tatsächlichen Kosten der einzelnen Untersuchungen unmittelbar widerspiegeln müsse, und fügt hinzu, daß eine Gebührenberechnung nach Gewicht oder Wert zu einer Art kollektiver Finanzierung führe, die den großen, leistungsfähigen Exporteur bestrafe. Die niederländische Regierung trägt dagegen vor,

daß es für die Erfüllung des in der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellten Kriteriums ausreiche, wenn in einem bestimmten Zeitraum der Gesamtbetrag, der für Untersuchungen einer bestimmten Gruppe von Erzeugnissen von allen betroffenen Exporteuren eingenommen werde, in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtkosten dieser Untersuchungen stehe. Angesichts der Notwendigkeit, sowohl die mittelbaren als auch die unmittelbaren Untersuchungskosten auf die Exporteure abzuwälzen, sei eine individuelle Gebührenregelung praktisch unmöglich und kostspieliger als die Gebührenberechnung auf der Grundlage von Gewicht oder Wert.

11. Die niederländische Regierung beruft sich insbesondere auf die Rechtssache 1/83 (IFG/Freistaat Bayern, Slg. 1984, 349). Diese Rechtssache betraf die Vereinbarkeit von Gebühren, die von einem Mitgliedstaat für Kontrollen von aus Drittländern eingeführtem Fleisch erhoben wurden, mit dem Verbot von Abgaben gleicher Wirkung zu einer Zeit, zu der die für Einfuhren aus Drittländern geltende Gemeinschaftsrichtlinie über die gesundheitsbehördlichen Kontrollen noch nicht vollständig in Kraft war. Der Gerichtshof hat hierzu ausgeführt:

„Ein Mitgliedstaat [kann] nicht daran gehindert werden, bei Aushändigung der Einfuhrpapiere oder im Zeitpunkt der Einfuhr selbst nicht nur die Kosten für den die fraglichen Waren betreffenden spezifischen Kontrollaufwand, sondern auch die durch die Organisation der gesundheitsbehördlichen Kontrollen anfallenden Verwaltungskosten auf den Importeur abzuwälzen.

Die einzige Einschränkung, die das Gemeinschaftsrecht insoweit macht, besteht darin, daß die Höhe der erhobenen Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zu den Kontrollkosten stehen muß" (Randnrn. 17 und 18).

12. Das Erfordernis eines „angemessenen Verhältnisses" zwischen der Höhe der erhobenen Gebühr und den Kontrollkosten erscheint als ein erheblich vageres Kriterium als das in den Rechtssachen Bauhuis und Kommission/Niederlande aufgestellte. Es ist jedoch zu beachten, wie der Gerichtshof in der Rechtssache IFG bekräftigt hat, „daß die gesundheitsbehördliche Kontrolle der aus Drittländern eingeführten Waren in einem anderen tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang steht als die Kontrolle von Waren mit Ursprung in der Gemeinschaft" (Randnr. 10). Im Hinblick auf diesen anderen tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang bin ich der Meinung, daß sich die niederländische Regierung in diesem Verfahren nicht auf die Rechtssache IFG berufen kann und daß das entscheidende Kriterium das ist, das in den Rechtssachen Bauhuis und Kommission/Niederlande aufgestellt worden ist.

13. Aus der in diesen Urteilen verwendeten Formulierung, nämlich daß die Höhe der Gebühren die tatsächlichen Kontrollkosten nicht übersteigen darf, ergibt sich eindeutig, daß dieses Kriterium einschränkend sein soll. Jedenfalls ist dieses Kriterium schon deshalb, weil es den Umfang einer Ausnahme von einem grundlegenden, im EWG-Vertrag enthaltenen Verbot bestimmt, offensichtlich eng auszulegen und anzuwenden. Folglich muß jede erhobene Gebühr in einem unmittelbaren Verhältnis zu den tatsächlichen Kosten der für den einzelnen Exporteur vorgenommenen Untersuchungen stehen.

14. Das Erfordernis eines unmittelbaren Verhältnisses zwischen den Gebühren und den Kosten bedeutet meiner Ansicht nach, daß nur die unmittelbaren Untersuchungskosten, wie z. B. Arbeitslohn oder Fahrtkosten, auf den Exporteur abgewälzt werden können, nicht aber mittelbare Kosten wie die bei der Organisation der gesundheitsbehördlichen Untersuchungen anfallenden all-

gemeinen Verwaltungskosten. Mittelbare Kosten können definitionsgemäß nicht in einem unmittelbaren Verhältnis zu den Untersuchungen in einem Einzelfall stehen, und ihre Abwälzung zu gestatten, würde einem möglichen Mißbrauch der vom Gerichtshof zugestandenen beschränkten Ausnahme durch die nationalen Behörden Tür und Tor öffnen. Es trifft zu, daß der Gerichtshof in der Rechtssache IFG die Abwälzung mittelbarer Kosten auf die Importeure gebilligt hat; jene Rechtssache wurde aber, wie bereits erwähnt, in einem anderen tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang entschieden. Ich möchte hinzufügen, daß es meiner Meinung nach nicht zu beanstanden ist, wenn ein Mitgliedstaat die unmittelbaren Kosten aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nach festen Pauschalsätzen, z. B. einem Stundensatz für die Arbeit eines Labortechnikers, berechnet, vorausgesetzt natürlich, daß der Satz einheitlich angewendet wird.

15. Es ist sonnenklar, daß eine Regelung, wonach Gebühren nach dem Bruttogewicht oder dem Rechnungsbetrag erhoben werden, kein direktes Verhältnis zwischen den erhobenen Gebühren und den tatsächlichen Untersuchungskosten gewährleisten kann. So hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 170/88 (Ford España SA, Slg. 1989, 2305) entschieden, daß eine Abgabe für die Zollabfertigung eingeführter Waren, die im Verhältnis zum Wert der Waren berechnet wird, weder als den Kosten, die den Zollbehörden entstehen, noch als dem Dienst, der dem Importeur geleistet wird, entsprechend angesehen werden kann.

16. Ich bin daher der Ansicht, daß auf die erste Frage zu antworten ist, daß die Artikel 12 und 16 EWG-Vertrag die Erhebung von Gebühren für Untersuchungen von zur Ausfuhr gestellten Sendungen von Pflanzen(-teilen) verbieten, die im Rahmen eines internationalen Pflanzenschutzabkommens durchgeführt werden, es sei denn, daß die Höhe der Gebühren die tatsächlichen Kosten nicht übersteigt, die bei den einzelnen Untersuchungen, für die Gebühren erhoben werden, anfallen.

Die zweite Frage

17. Die zweite Frage geht dahin, ob in einem Fall, in dem die Feldinspektionen durchgeführt werden müssen, bevor die Zweckbestimmung der Pflanzen feststeht, und in dem rund 75 % der Pflanzen schließlich ausgeführt werden, die Artikel 12 und 16 EWG-Vertrag es erlauben, der Ausfuhr nur 75 % der Untersuchungskosten zuzurechnen.

18. Im Zusammenhang mit der ersten Frage wurde bereits gezeigt, daß eine Regelung der Erhebung von Untersuchungsgebühren nach Bruttogewicht oder Rechnungsbetrag mit dem Verbot von Abgaben zollgleicher Wirkung unvereinbar ist, weil eine solche Regelung kein direktes Verhältnis zwischen der Gebührenhöhe und den Untersuchungskosten gewährleisten kann. Der willkürliche Charakter einer solchen Gebührenregelung wird in meinen Augen noch betont, wenn durch die Regelung außerdem noch sichergestellt werden soll, daß ein im voraus bestimmter Anteil an den Gesamtkosten mit den Gebühren abgedeckt wird.

19. In der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts steckt gleichwohl noch eine grundsätzliche Frage, die ich wie folgt formulieren würde: Einmal angenommen, die Gebühren würden so erhoben, daß sie den tatsächlichen Kosten der einzelnen Untersuchungen entsprechen, wäre es dann mit den Artikeln 12 und 16 EWG-Vertrag vereinbar, diese Kosten oder einen Teil davon nur auf die Exporteure abzuwälzen?

20. Die niederländische Regierung vertritt die Ansicht, daß die Feldinspektionen in Wirklichkeit eine Dienstleistung nur für die Exporteure seien, da nur die Exporteure für

die Vermarktung ihres Erzeugnisses ein Pflanzengesundheitszeugnis brauchten: Es sei daher angemessen, daß sie allein einen Anteil der Kosten tragen müßten. Die Firma Bakker und die Kommission machen dagegen geltend, daß alle Erzeuger, gleich, ob sie ihr Erzeugnis ausführten oder nicht, Nutzen aus den Untersuchungen ziehen könnten, die in Wirklichkeit eine Qualitätskontrolle darstellten, und daß es daher diskriminierend sei, allein von den Exporteuren Gebühren zu verlangen.

21. Meiner Ansicht nach folgt aus der Rechtssache Kommission/Niederlande (a. a. O.), daß eine Erhebung von Gebühren für im Rahmen eines internationalen Abkommens durchgeführte Untersuchungen allein bei den Exporteuren mit den Artikeln 12 und 16 EWG-Vertrag vereinbar sein kann. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß die Ausnahme von dem grundlegenden Verbot von Abgaben gleicher Wirkung in dieser Rechtssache (und in der früheren Rechtssache Bauhuis) vom Gerichtshof strikt mit dem Hinweis darauf gerechtfertigt worden ist, daß die Untersuchungen den freien Warenverkehr erleichtern sollten.

22. Wenn in der vorliegenden Rechtssache erwiesen wäre, daß ein Erzeuger, der sein Produkt auf dem inländischen Markt verkauft, aus den Untersuchungen ebenfalls einen Nutzen zieht, der dem für die Exporteure entspricht, weil die Untersuchungen z. B. weitere Kontrollen überflüssig machen, dann wäre die Ausnahme vom Verbot der Abgaben gleicher Wirkung nicht mehr gerechtfertigt, da die Untersuchungen in einem solchen Fall nicht mehr ausschließlich dem Zweck der Handelserleichterung dienen würden. Ist ein Nutzen dagegen nur unbedeutender, untergeordneter Natur, so wäre es meines Erachtens immer noch gerechtfertigt, allein die Exporteure zu belasten. Ob den auf dem inländischen Markt verkauften Erzeugnissen ein gleichwertiger Nutzen erwächst, hat das vorlegende Gericht als eine Tatsachenfrage festzustellen.

23. Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, daß, wenn Feldinspektionen im Rahmen eines internationalen Pflanzenschutzabkommens durchgeführt werden, bevor bekannt ist, ob die Pflanzen zur Ausfuhr oder für den inländischen Markt bestimmt sind, die Artikel 12 und 16 EWG-Vertrag eine Erhebung von Gebühren für diese Untersuchungen hinsichtlich der Pflanzen(-teile), die zur Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten gestellt werden, aber nicht hinsichtlich derjenigen, die für den inländischen Markt bestimmt sind, nicht verbieten, es sei denn, daß feststeht, daß die Erzeuger von für den inländischen Markt bestimmten Pflanzen aus den Untersuchungen einen Nutzen ziehen, der dem für die Exporteure entspricht.