verkehrs, die ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinsamen Marktes ist, beachten.

3. Den Gemeinschaftsorganen ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihnen aufgrund der Artikel 43 und 100 des Vertrages eingeräumt sind, notwendigerweise ein Ermessensspielraum insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit zuzubilligen, die Harmonisierung nur in Etappen vorzunehmen und nur einen schrittweisen Abbau der einseitig von den Migliedstaaten getroffenen Maßnahmen zu verlangen.

   Angesichts der Besonderheiten der Bekämpfung der die Pflanzen bedrohenden Schadorganismen sowie der bis heute nur sehr unvollständig erfolgten Harmonisierung hat der Rat seinen Ermessensspielraum nicht überschritten, wenn er stichprobenartige Kontrollen an bis zu einem Drittel der Sendungen zuläßt.

In der Rechtssache 37/83

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Köln in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

REWE-ZENTRALE AG, Köln,

gegen

DIREKTOR DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMER RHEINLAND als Landesbeauftragter, Bonn,

Beteiligter: der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Verwaltungsgericht Köln,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Vereinbarkeit des Artikels 11 Absatz 3 vorletzter und letzter Satz 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. L 26, S. 20) mit den Artikeln 190 und 30 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten Y. Galmot, der Richter Mackenzie Stuart, O. Due, U. Everling und C. Kakouris,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Klägerin des Ausgangsrechtsstreits, die Firma Rewe-Zentrale AG, Köln, (nachfolgend als Klägerin bezeichnet) führt Obst und Kartoffeln aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften in die Bundesrepublik Deutschland ein. Bei ihrer Verbringung über die Grenze unterliegen diese Erzeugnisse phytosanitären Kontrollen, mit deren Durchführung der Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland beauftragt ist. Rechtsgrundlage dieser Kontrollen ist die Pflanzenbeschauverordnung vom 15. März 1982 (BGBl. I, S. 329), die ihrerseits die 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. L 26, S. 20, zuletzt geändert durch die Richtlinie 81/7/EWG vom 1. 1. 1981, ABl. L 14, S. 23) in deutsches Recht umsetzt.

Nach § 8 Absatz 2 Pflanzenbeschauverordnung, der Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 77/93/EWG umsetzen soll, gilt bei der Einfuhr von Obst, Gemüse oder Kartoffeln außer Pflanzkartoffeln aus einem Mitgliedstaat die Untersuchungspflicht im Regelfall „nur für höchstens ein im Hinblick auf die Zeit und die Anzahl möglichst gleichmäßig verteiltes Drittel der aus diesem Mitgliedstaat eingeführten Sendungen".

Mit Schreiben vom 29. März 1982 an den Beklagten des Ausgangsrechtsstreits (im folgenden als der Beklagte bezeichnet) wandte sich die Klägerin gegen diese „Drittelregelung", indem sie den Beklagten aufforderte, sich zu verpflichten, ab dem 1. April 1982 in seinem Zuständigkeitsbereich phytosanitäre Untersuchungen nur noch höchstens an $^3/_{20}$ der aus einem Mitgliedstaat eingeführten Sendungen durchzuführen. Der Beklagte teilte hierauf der Klägerin mit Schreiben vom 6. April 1982 mit, er werde alle der Pflanzenbeschau unterliegenden Einfuhren nach den maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen behandeln.

Mit Klage vom 16. April 1982 beantragte die Klägerin bei dem Verwaltungsgericht Köln die Feststellung, daß der Beklagte nicht berechtigt sei, bei Einfuhren von Obst und Kartoffeln durch die Klägerin phytosanitäre Untersuchungen an mehr als höchstens $^3/_{20}$ der aus den Mitgliedstaaten eingeführten Sendungen durchzuführen. Zur Begründung machte sie geltend, § 8 Absatz 2 Pflanzenbeschauverordnung sei wegen Verstoßes gegen vorrangiges Gemeinschaftsrecht unanwendbar. Die Vorschrift stehe zwar im Einklang mit Artikel 11 Absatz 3 letzter Satz der Richtlinie 77/93/EWG, doch verstoße diese Bestimmung selbst gegen Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag, da derartige Untersuchungen Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag begründeten und eine Angleichung der nationalen Pflanzen-

schutzvorschriften nur in der Weise habe vorgenommen werden dürfen, daß solche Untersuchungen in Gestalt von Doppelkontrollen bei der Einfuhr allenfalls in einem Umfang bis zu 15 % der aus einem bestimmten Mitgliedstaat eingeführten Partien zugelassen würden. Des weiteren sei Artikel 11 Absatz 3 letzter Satz der Richtlinie 77/93/EWG wegen unzureichender Begründung gemäß Artikel 190 EWG-Vertrag ungültig. Die Überprüfung eines Drittels der Einfuhren stelle keine „gelegentliche" und „stichprobenweise" durchgeführte Kontrolle dar, so daß die Bestimmung insoweit einen Widerspruch enthalte, der in den Begründungserwägungen keine Auflösung finde.

Der Beklagte hält die Klage für unbegründet. Der Umfang der Stichproben richte sich in pflichtgemäßer Abwägung in den Grenzen der „Drittelregelung" nach der Art der eingeführten Erzeugnisse, ihrer Zahl und Streuung der Herkunft sowie der Befallsverteilung der Quarantänekrankheiten und Schädlinge im Ursprungsland.

Das Verwaltungsgericht Köln hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 18. Januar 1983 die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„a) (Gemäß Artikel 177 Buchstabe b EWG-Vertrag):

Ist Artikel 11 Absatz 3 (vorletzter und letzter Satz) der Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten (77/93/EWG) (ABl. EG L 26 vom 31. 1. 1977, S. 20)

aa) mit Artikel 190 EWG-Vertrag

bb) mit Artikel 30 EWG-Vertrag

vereinbar?

b) Und für den Fall der Rechtsungültigkeit dieser Bestimmung (nach Artikel 177 Buchstabe a EWG-Vertrag):

In welchem Umfang sind — von Ausnahmen wie dem Bestehen von Anhaltspunkten für einen Befall abgesehen — beim gegenwärtigen Stand der Gemeinschaftsrechtslage auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes phytosanitäre Untersuchungen des Einfuhrstaats bei der Einfuhr von Obst und Kartoffeln (mit Ausnahme von Pflanzkartoffeln) aus einem Mitgliedstaat noch gerechtfertigt im Sinne des Artikels 36 Satz 1 EWG-Vertrag, wenn die Sendung von einem Pflanzengesundheitszeugnis eines Mitgliedstaats begleitet wird?"

Das Verwaltungsgericht hält eine Vorabentscheidung des Gerichtshofes über diese Fragen zur Entscheidung des Rechtsstreits für erforderlich; es äußert jedoch nach einer eingehenden Analyse der Rechtsprechung des Gerichtshofes Zweifel an der Rechtmäßigkeit der hier im Streit befindlichen phytosanitären „Doppelkontrollen von Obst und Kartoffeln ohne besonderen Anlaß".

Der Vorlagebeschluß ist am 10. März 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben die Firma Rewe-Zentrale AG, vertreten durch Herrn G. Meier, der Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland, vertreten durch Herrn Mobis, die Regierung der Republik Irland, vertreten durch den Chief State Solicitor L. J. Dockery, der Rat, vertreten durch seinen Rechtsberater B. Schloh als Bevollmächtigten im Beistand von Frau M. Sims, Mitglied seines Juristischen Dienstes,

und die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes J. Grünwald als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen abgegeben.

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

Mit Beschluß vom 5. Oktober 1983 hat der Gerichtshof die Rechtssache an die Fünfte Kammer verwiesen.

II — Die einschlägigen Rechtsvorschriften

Mit der Richtlinie 77/93, die sich insbesondere auf die Artikel 43 und 100 des Vertrages stützt, soll innerhalb der Gemeinschaft die regelmäßige Kontrolle zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse bei deren Einfuhr aus einem Mitgliedstaat abgebaut werden. Zur Vermeidung dieser regelmäßigen Kontrollen durch die Einfuhrmitgliedstaaten sieht die Richtlinie eine Pflichtuntersuchung im Versandmitgliedstaat sowie die Erteilung eines Zeugnisses vor, das die in einen anderen Mitgliedstaat ausgeführten Pflanzen in jedem Fall begleiten muß. Die Kontrolle des Einfuhrmitgliedstaats muß auf einer Prüfung der erforderlichen Unterlagen, das heißt der Zeugnisse, die die Warensendung begleiten, beruhen. Weiterhin kann sich die Kontrolle auf die Identität der Waren erstrecken, damit festgestellt werden kann, ob die fragliche Partie sowohl der Art als auch der Menge nach mit den Angaben in den vorgelegten Unterlagen übereinstimmt. Schließlich kann der Mitgliedstaat nach der vorgenannten Kontrolle noch eine zusätzliche Kontrolle hinsichtlich des Gesundheitszustands der eingeführten Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse durchführen.

Nach Ablauf einer Übergangszeit von vier Jahren dürfen diese regelmäßigen Kontrollen nurmehr erfolgen, wenn ein ernster Anhaltspunkt für eine Zuwiderhandlung besteht, zum Beispiel wenn ein Befall augenscheinlich festgestellt werden kann. Außerdem kann eine genauere Kontrolle durchgeführt werden, wenn die Ware ihren Ursprung in einem Drittland hat und in der Gemeinschaft noch nicht untersucht worden ist. Abgesehen von diesen beiden Fällen darf die Kontrolle nicht mehr regelmäßig, sondern nur noch gelegentlich stattfinden. Um eine gelegentliche Kontrolle handelt es sich nach der Richtlinie, wenn sie höchstens an einem Drittel der aus einem bestimmten Mitgliedstaat verbrachten Waren vorgenommen wird und möglichst gleichmäßig auf die Zeit und auf sämtliche Erzeugnisse verteilt wird. Außerdem darf sie, um zulässig zu sein, nur stichprobenweise durchgeführt werden.

Die streitige Vorschrift lautet folgendermaßen:

Artikel 11 Absatz 3 (Kontrolle durch den Einfuhrmitgliedstaat; regelmäßige Kontrolle oder stichprobenweise durchgeführte gelegentliche Kontrolle):

„Bei Obst, Gemüse und Kartoffeln außer Pflanzkartoffeln dürfen die Mitgliedstaaten über eine amtliche Kontrolle der Identität und der nach Absatz 1 zugelassenen Anforderungen hinaus regelmäßig 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 Kontrollen bei Obst, Gemüse und Kartoffeln außer Pflanzkartoffeln 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."

III — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Zur Zulässigkeit

Nach Auffassung der *Kommission* ist die zweite Vorlagefrage (Frage b des Verwaltungsgerichts) mit Artikel 177 des Vertrages nicht zu vereinbaren und daher unzulässig. Sie betreffe weder die Auslegung des Vertrages (Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe a) noch die Gültigkeit oder die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft (Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe b). Sie ziele vielmehr auf eine verbindliche gutachterliche Äußerung des Gerichtshofes in einer Frage ab, deren Entscheidung nach dem System des Vertrages und insbesondere unter Berücksichtigung des Artikels 100 allein Kommission und Rat vorbehalten sei.

Ein nationales Gericht könne vom Gerichtshof nicht verlangen, nach oder bei der Feststellung der Ungültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts Ersatzregelungen für den ungültigen Rechtsakt auszuarbeiten. Jeder Versuch einer „Programmierung" des Gerichtshofes durch ein nationales Gericht über die Vorlagetypen des Artikels 177 hinaus sei daher mit dieser Bestimmung unvereinbar und deshalb als unzulässig zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

Zu Artikel 190 EWG-Vertrag

Die *Klägerin* trägt vor, Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz 2 Satz 2 der Richtlinie 77/93 verstoße gegen Artikel 190 EWG-Vertrag. Sie sieht einen Widerspruch zwischen Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz 2 Satz 1, der von der Möglichkeit, gelegentlich und stichprobenweise Kontrollen durchzuführen, spreche, und dem folgenden Satz, nach dem als gelegentlich die Kontrollen anzusehen seien, die höchstens an einem Drittel der aus einem bestimmten Mitgliedstaat verbrachten Partien vorgenommen und möglichst gleichmäßig auf die Zeit und auf sämtliche Erzeugnisse verteilt würden. Daher könne schon vom Wortsinn her bei einer regelmäßigen Kontrolle von bis zu einem Drittel der aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Partien nicht mehr von einer gelegentlichen und stichprobenweise durchgeführten Kontrolle die Rede sein.

Da mit dieser Regelung eines der Ziele des Vertrages habe verwirklicht werden sollen, nämlich der zunehmende Abbau der Schranken und Kontrollen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, worauf die achte Begründungserwägung der Richtlinie hinweise, werde mit der Legaldefinition von Artikel 11 Unterabsatz 2 Satz 2, die den Begriff der gelegentlichen und stichprobenweise durchgeführten Kontrolle in sein sinngemäßes Gegenteil verkehre, das System eines stufenweisen Abbaus der phytosanitären Grenzkontrollen vereitelt, ohne daß sich für diese Regelung in der streitigen Richtlinie eine Begründung finden lasse.

Die Klägerin bezieht sich hierbei auf das Urteil des Gerichtshofes vom 7. Juli 1981 (Rechtssache 158/80, REWE, „Butterfahrten", Slg. 1981, 1805) und trägt vor, die Begründung der hier streitigen Richtlinie genüge nicht den vom Gerichtshof

in seiner Rechtsprechung aufgestellten Erfordernissen. Der angeführte Widerspruch wiege um so schwerer, als er eine Vorschrift betreffe, durch die die Mitgliedstaaten ermächtigt würden, von dem Grundsatz des Verbots von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen abzuweichen, der eine wesentliche Grundlage des Gemeinsamen Marktes darstelle.

Diese Erwägungen reichen nach Ansicht der Klägerin aus, um Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz 2 Satz 2 der Richtlinie 77/93 für nichtig zu erklären.

Die *Regierung der Republik Irland* erklärt in ihrer Stellungnahme, es gebe keine stichhaltigen Gründe, um die angegriffenen Bestimmungen der Richtlinie als Artikel 190 EWG-Vertrag nicht genügend anzusehen. Diese Bestimmungen ständen im Einklang mit den einschlägigen Begründungserwägungen der Richtlinie und würden dort in angemessener Weise angesprochen und erläutert. Insbesondere bestehe kein Widerspruch zwischen den Begründungserwägungen und dem Fehlen einer zeitlichen Begrenzung für die Ausübung des Rechts der Einfuhrmitgliedstaaten, gelegentliche Kontrollen im Sinne der Richtlinie durchzuführen.

Der *Rat* verweist auf das Urteil des Gerichtshofes in der genannten Rechtssache Rewe sowie auf die Urteile vom 12. Juli 1979 (Rechtssache 166/78, Italien/Rat, Slg. 1979, 2575), vom 9. Dezember 1982 (Rechtssache 309/81, Klughardt, Slg. 1982, 4291) sowie vom 30. September 1982 (Rechtssache 110/81, Roquette, Slg. 1982, 3159). Er folgert daraus unter anderem, die Gründe für die Rechtsetzungsakte müßten ausreichend sein, um dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle zu ermöglichen, und den Anforderungen von Artikel 190 EWG-Vertrag werde genügt, wenn die Gründe eine Erläuterung der wesentlichen Züge der von den Organen getroffenen Maßnahmen enthielten. Der Rat halte die von ihm im letzten Satz des Artikels 11 Absatz 3 verwendete Beschreibung des Begriffs für ausreichend, da der Begriff „gelegentlich" durch „höchstens ein Drittel" eindeutig erklärt sei und keiner weiteren Erläuterung in den Begründungserwägungen bedürfe. Außerdem sei das Wesentliche des mit der Richtlinie verfolgten Zieles der schrittweise Abbau der systematischen Doppelkontrollen des ausführenden und des einführenden Mitgliedstaats. Der Rat sei daher nicht verpflichtet gewesen, das Konzept der gelegentlichen Kontrolle, die die systematische Kontrolle bei Obst und Gemüse aus anderen Mitgliedstaaten ersetze, eingehender zu begründen.

Der Rat kommt zu dem Ergebnis, daß Artikel 11 Absatz 3 vorletzter und letzter Satz der angefochtenen Richtlinie nicht wegen Verstoßes gegen die Begründungspflicht ungültig seien.

Die *Kommission* verweist auf die achte Begründungserwägung der Richtlinie, aus der hervorgehe, daß nur der zunehmende Abbau der Schranken und Kontrollen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr und nicht der Totalabbau der Kontrollen gemeint sei. Durch diese Worte künde die achte Begründungserwägung keinen kategorischen, sondern nur einen tendenziellen Abbau der Kontrollen an, wobei der Ausgangspunkt die regelmäßigen Kontrollen unter dem Regime des Internationalen Pflanzenschutzabkommens seien.

Ausgangspunkt der Harmonisierung sei die durch das genannte Internationale Pflanzenschutzabkommen geschaffene Rechtslage, wie der fünften, sechsten und dreizehnten Begründungserwägung zu entnehmen sei. In der fünften und sechsten Begründungserwägung sei das Ziel der Rechtsangleichung wie folgt festgelegt:

„Die Notwendigkeit solcher Maßnahmen ist schon frühzeitig erkannt worden; daher sind zahlreiche nationale Vorschriften erlassen und internationale Übereinkünfte geschlossen worden, von denen das unter der Schirmherrschaft der Food and Agriculture Organization der Vereinten Nationen stehende Internationale Pflanzenschutzabkommen vom 6. Dezember 1951 weltweite Bedeutung hat.

Das Internationale Pflanzenschutzabkommen hat ebenso wie die enge Zusammenarbeit der Staaten innerhalb der Pflanzenschutz-Organisation für Europa und den Mittelmeerraum (EPPO) bereits in gewissem Umfang zu einer Angleichung des Pflanzenschutzrechts geführt."

Die Rechtslage nach Ablauf der in der Richtlinie vorgesehenen Übergangszeit von vier Jahren werde in der achtzehnten und neunzehnten Begründungserwägung wie folgt erläutert:

„Nach Ablauf des Zeitraums von vier Jahren sind Pflanzenschutzuntersuchungen im Empfangsmitgliedstaat bei Obst, Gemüse und Kartoffeln außer Pflanzkartoffeln nur noch aus bestimmtem Anlaß oder in begrenztem Umfang zulässig; dies gilt nicht für bestimmte formelle Kontrollen.

Diese Pflanzenschutzuntersuchungen müssen sich auf das Verbringen von Erzeugnissen mit Ursprung in Drittländern und auf Fälle beschränken, in denen ernste Anhaltspunkte dafür bestehen, daß eine Pflanzenschutzvorschrift nicht eingehalten worden ist; in allen anderen Fällen sind nur gelegentliche Kontrollen zulässig."

Die Kommission ist der Auffassung, indem die achtzehnte Begründungserwägung von „Pflanzenschutzuntersuchungen ... in begrenztem Umfang" spreche und die neunzehnte Begründungserwägung nur „gelegentliche" (im Gegensatz zu den bisherigen regelmäßigen) Kontrollen für zulässig erkläre, steckten beide Begründungserwägungen präzise den Kontrollrahmen des Artikels 11 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie ab: Die Kontrollen seien auf höchstens ein Drittel der Einfuhren begrenzt und dürften nur stichprobenweise durchgeführt werden; sie dürften außerdem nur gelegentlich und nicht regelmäßig erfolgen.

Nach alledem hält die Kommission den Vorwurf eines Begründungsmangels für unberechtigt.

Zu Artikel 30

Die *Klägerin* erklärt, die streitige Vorschrift widerspreche auch Artikel 30 des Vertrages, ohne durch Artikel 36 Satz 1 gerechtfertigt zu sein.

Es handele sich hier um die Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Vorschrift, d. h. im vorliegenden Fall der Vereinbarkeit von Artikel 11 der Richtlinie mit dem Vertrag. Nach Artikel 173 Absatz 1, 177 Absatz 1 Buchstabe b und 184 des Vertrages könne in einem solchen Normenkontrollverfahren auch eine Richtlinie als „Handlung eines Organs der Gemeinschaft" (Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages) auf ihre Gültigkeit oder Ungültigkeit wegen „Verletzung" des Vertrages überprüft werden.

Unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofes vom 8. Juli 1975 (Rechtssache 5/75, Rewe, Slg. 1975, 843) trägt die Klägerin vor, phytosanitäre Untersuchungen, denen pflanzliche Erzeugnisse aus einem anderen Mitgliedstaat an der Grenze unterworfen seien, stellten Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen dar, die vorbehaltlich der in Artikel 36 des Vertrages vorgesehenen Ausnahmen untersagt seien. Da jede Einfuhr von Obst und Kartoffeln aus einem anderen Mitgliedstaat von einem Pflanzengesundheits-

zeugnis des Ausfuhrstaats begleitet sei, handele es sich bei den Untersuchungen im Einfuhrland um Doppelkontrollen. Zusätzliche Kontrollen im Einfuhrmitgliedstaat seien nur rechtmäßig, wenn sie gelegentlich und stichprobenweise durchgeführt würden und nur in den Fällen tatsächlich erfolgten, in denen die Ware möglicherweise auf dem Transport von Schädlingen befallen worden sei. Dies sei im übrigen sehr unwahrscheinlich, da das Pflanzengesundheitszeugnis der zuständigen Behörde nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie sich auch auf das Verpakkungsmaterial und die Beförderungsmittel erstrecken müsse.

Eine Kontrolle bis zu einem Drittel der eingeführten Partien sei im Sinne von Artikel 36 Satz 1 in keiner Weise erforderlich. In diesem Zusammenhang bezieht sich die Klägerin auf den Beschluß des Gerichtshofes vom 4. März 1982 (Rechtssache 42/82 R, Kommission/ Französische Republik, Slg. 1982, 841), in dem der Gerichtshof zur Frage der Zulässigkeit des Umfangs stichprobenartiger Kontrollen Stellung genommen und erklärt habe, die Häufigkeit solcher Untersuchungen vor der Abfertigung der fraglichen Warenpartien zum freien Verkehr dürfe außer in Fällen, in denen besondere Indizien den Verdacht einer konkreten Gefahr begründeten, 15 % der an der Grenze gestellten Warenpartien nicht überschreiten. Im vorliegenden Fall seien allenfalls Kontrollen bis höchstens 15 % der eingeführten Partien berechtigt, wobei sie möglichst gleichmäßig auf die Zeit und auf sämtliche Erzeugnisse zu verteilen seien.

Der *Beklagte* trägt in seinen Erklärungen vor, nach den Feststellungen in seinem Bereich habe sich die Überwachung durch die Ausfuhrmitgliedstaaten noch nicht bewährt; Mißstände bei der Einfuhr seien weiterhin aufgetreten und träten noch auf. Außerdem werde der Höchstrahmen der Kontrollen regelmäßig nicht ausgeschöpft. In der Anlage zu seinen Erklärungen hat der Beklagte die Beanstandungen aller Pflanzenschutzdienste in der Bundesrepublik Deutschland für die Zeit vom 1. Januar 1979 bis Anfang März 1983 hinsichtlich der Sendungen, die zurückgewiesen werden mußten, aufgelistet.

Nach Auffassung der *Regierung der Republik Irland* handelt es sich im vorliegenden Fall nicht um eine nationale Maßnahme eines Mitgliedstaats, sondern um eine Bestimmung in einer Richtlinie, die vom Rat nach den Artikeln 43 und 100 des Vertrages erlassen worden sei. Da die Richtlinie sich auf Artikel 43 des Vertrages stütze, bewirke Artikel 38 Absatz 2, daß es im vorliegenden Fall nicht erforderlich sei, anhand von Artikel 36 des Vertrages zu prüfen, ob die im vorletzten und letzten Satz von Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie genannten Maßnahmen gerechtfertigt seien. Unter diesen Umständen ist die irische Regierung der Ansicht, die streitigen Bestimmungen dürften vom Gerichtshof nicht überprüft werden.

Wenn der Gerichtshof entgegen dieser Auffassung über die Gültigkeit der streitigen Bestimmungen nach Artikel 30 und 36 entscheiden müsse, spreche für sie eine Vermutung der Gültigkeit, die in der Praxis nahezu unwiderlegbar sei. Die irische Regierung weist den Analogieschluß zurück, den die Klägerin aufgrund des Beschlusses des Gerichtshofes in der Rechtssache 42/82 R gezogen habe. Bei dem Beschluß habe es sich nicht um eine Rechtsvorschrift, sondern um eine einstweilige Anordnung in einem besonderen Fall gehandelt, deren Gegenstand sich völlig von dem einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift unterscheide, die in einer Richtlinie des Rates enthalten sei. Kontrollmaßnahmen bei Weinimporten dienten in erster Linie

dem Schutz der Verbraucher, während phytosanitäre Untersuchungsmaßnahmen Pflanzen beträfen, die eine Krankheit oder eine Seuche einschleppen könnten, die möglicherweise den Boden befielen oder in Zukunft die Ernte beeinträchtigten. Trotz des vom Ausfuhrmitgliedstaat ausgestellten Zeugnisses bestehe die Gefahr, Infektionen in den innergemeinschaftlichen Handel einzuschleppen, so daß eine Kontrolle bis zu einem Drittel der Einfuhren nicht zu hoch sei. Wenn dieser notwendige Kontrollrahmen bei der Einfuhr fehle, könnte dies die Mitgliedstaaten veranlassen, sich auf die Schutzklausel in der Richtlinie 77/93 zu berufen.

Die irische Regierung kommt aufgrund dieser Erwägungen zu dem Schluß, daß kein Grund bestehe, an der Gültigkeit der angefochtenen Bestimmungen zu zweifeln.

Der *Rat* führt die Urteile des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1976 (Rechtssache 35/76, Simmenthal, Slg. 1976, 1871), vom 20. Februar 1979 (Rechtssache 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649), vom 8. September 1979 (Rechtssache 251/78, Denkavit, Slg. 1979, 3369), vom 17. Dezember 1981 (Rechtssache 272/80, Frans Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, Slg. 1981, 3277), vom 31. März 1982 (Rechtssache 75/81, Blesgen, Slg. 1982, 1211) und vom 8. Juli 1975 (Rechtssache 4/75, Rewe, Slg. 1975, 843) an.

Der Rat ist der Auffassung, die hier in Frage stehenden phytosanitären Kontrollen des Einfuhrmitgliedstaats seien zwar als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen anzusehen, aber es handele sich um vom Gemeinschaftsrecht vorgesehene Ausnahmen. Er bezieht sich hierbei auf das genannte Rewe-Urteil in der Rechtssache 4/75. Die Ausnahmen seien nach Artikel 36 des Vertrages erlaubt; die unmittelbare Bezugnahme auf diesen Artikel erkläre sich dabei aus der Tatsache, daß die Richtlinie 77/93 kein vollständig neues System an seine Stelle gesetzt habe.

Im vorliegenden Fall liege ein gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakt vor, so daß sich die Problematik auf diesen konzentriere. Man dürfe sich also nicht auf Fälle beziehen, in denen es allein um einzelstaatliche Bestimmungen gegangen sei, welche an den Artikeln 30 und 36 gemessen worden seien. Als besserer Vergleichsfall könne eher das Urteil des Gerichtshofes vom 25. Januar 1977 (Rechtssache 46/76, Bauhuis, Slg. 1977, 5) dienen, in dem es um die Richtlinie 64/432 gegangen sei, die bezwecke, die Kontrollen im Zusammenhang mit der Ausfuhr in einen anderen Mitgliedstaat auf das Versandland zu konzentrieren, „um vom Einfuhrland einseitig an der Grenze durchgeführte Kontrollen überflüssig werden zu lassen oder sie zumindest auf eine vereinzelte Überprüfung der Einhaltung der im Versandland zu beachtenden gesundheitspolizeilichen Maßnahmen zu beschränken" (Randnummer 27 der Entscheidungsgründe). Aus diesem Urteil ergebe sich, daß die genannten Maßnahmen nicht von den einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz eigener Interessen, sondern vom Rat im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft erlassen würden. Das zitierte Urteil bestätige daher die Auffassung, daß solche Kontrollen nicht als einseitige, den Handel beeinträchtigende Maßnahmen anzusehen seien, sondern vielmehr als Maßnahmen, die den freien Warenverkehr begünstigen sollten, indem sie insbesondere die Wirkung der Hindernisse aufhöben, die sich aus gesundheitspolizeilichen Maßnahmen ergeben könnten, die im Einklang mit Artikel 36 getroffen würden (Randnummer 30 der Entscheidungsgründe).

Zwar könne die Richtlinie 77/93 im Gegensatz zur Richtlinie 64/432 nicht als eine echte Harmonisierungsrichtlinie angesehen werden, doch der Gerichtshof habe selbst bei bestehender Harmonisierung stichprobenweise durchgeführte Kontrollen als rechtmäßig anerkannt (Randnummer 38 der Entscheidungsgründe des vorgenannten Urteils Simmenthal). Um so mehr gelte dies, wenn nur eine Teilharmonisierung bestehe wie im vorliegenden Fall. Zur Begründung seiner Auffassung zitiert der Rat noch die Urteile in den genannten Rechtssachen 251/78 und 272/80. Die Doppelkontrollen bis zu einem Drittel der Sendungen seien daher mit Artikel 36 des Vertrages vereinbar.

Der Rat untersucht sodann, welche Folgen es hätte, wenn der Gerichtshof Artikel 11 Absatz 3 vorletzter und letzter Satz der Richtlinie 77/93 als nicht durch Artikel 36 des Vertrages gedeckt erklären würde. In diesem Fall würde der vorher geltende Zustand wieder eintreten, d. h. der, der sich aus dem internationalen Pflanzenschutzrecht ergebe, wie es durch das Internationale Pflanzenschutzabkommen von Rom (FAO) vom 6. Dezember 1951 geregelt worden sei. Dieses Abkommen sei für alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vor dem Inkrafttreten des EWG-Vertrags in Kraft getreten. Nach Artikel VI Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 Buchstaben a und f seien die vertragschließenden Parteien in vollem Umfang befugt, Einfuhreinschränkungen einschließlich der Möglichkeit systematischer und vollständiger Doppelkontrollen bis zu 100 % einzuführen. Die Drittelregelung habe demzufolge, „weit davon entfernt, gegen den Vertrag und die Rechtsprechung des Gerichtshofes ... zu verstoßen, ... auch in diesem spezifischen Fall die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten ... eingeschränkt".

Was die Bezugnahme der Klägerin auf den Beschluß des Gerichtshofes in der Rechtssache 42/82 R angehe, so habe dieser Beschluß seine Wirkung nach dem Endurteil vom 22. März 1983 (Slg. 1983, 1013) verloren. Dennoch habe ihn die Klägerin als eine grundsätzliche Entscheidung des Gerichtshofes zum Problem des Umfangs der phytosanitären Untersuchungen verstehen wollen. Gegen diese Auffassung trägt der Rat mehrere Gesichtsspunkte vor: Es bedeute eine Verkennung eines Beschlusses gemäß Artikel 186 des Vertrages, von ihm eine grundsätzliche Entscheidung zu erwarten. Es erscheine riskant, einen Schluß ohne die Kenntnis und Prüfung des vollen Textes der Entscheidung des Gerichtshofes zu ziehen. Es sei ferner ungeprüft, ob für Obst einerseits und Wein andererseits dasselbe gelten könne, da mit den Kontrollen unterschiedliche Ziele verfolgt würden.

Nach Auffassung des Rates bestätigt schließlich der vollständige Text des Beschlusses seinen Standpunkt. Da der in der Rechtssache 42/82 beklagte Mitgliedstaat selbst der Auffassung gewesen sei, Stichprobenkontrollen im Verhältnis von etwa einer zu zehn Partien reichten aus, um eventuellen Gefahren zu begegnen, habe der Gerichtshof in seiner einstweiligen Anordnung mit aller gebotenen Vorsicht 15 % festgesetzt. Im übrigen habe er in seinem Endurteil hinsichtlich der 15 % keine Entscheidung getroffen, sondern systematische Kontrollen aller socher Einfuhren wie auch Kontrollen nach dem Schlüssel drei aus vier für nicht vereinbar mit Artikel 30 und 36 des Vertrages erklärt.

Abschließend ist der Rat zu diesem Punkt der Auffassung, es stelle einen beachtlichen Fortschritt im Sinne der zwölften und sechzehnten Begründungserwägung der angefochtenen Richtlinie dar, von einer hundertprozentigen Dop-

pelkontrolle zu einer Kontrolle im Rahmen eines Drittels zu gelangen.

Aufgrund dieser Ausführungen habe die Prüfung der vorgelegten Frage durch den Rat nichts ergeben, was die Gültigkeit der betreffenden Vorschriften beeinträchtigen könnte. Zwar stellten die nach der Richtlinie erlaubten Doppelkontrollen Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen dar, sie seien jedoch erlaubt, weil sie sich im Rahmen der Ausnahmen des Artikels 36 des Vertrages hielten.

Die *Kommission* trägt in ihren Erklärungen zu diesem Punkt einleitend noch einmal das vom Verwaltungsgericht in seinem Vorlagebeschluß aufgeworfene Problem vor, wonach es fraglich sei, „ob beim heutigen Stand der Gemeinschaftsrechtslage", angesichts der durch die Richtlinie 77/93 erreichten Harmonisierung, „phytosanitäre Doppelkontrollen von Obst und Kartoffeln ohne besonderen Anlaß, wie dem Verdacht des Befalls, im Umfang von einem Drittel der Sendungen aus einem Mitgliedstaat noch zulässig sind".

Die Frage der Vereinbarkeit von Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie 77/93 mit Artikel 30 des Vertrages ist nach Auffassung der Kommission in folgende drei Einzelfragen zu unterteilen:

a) Ist Artikel 30 des Vertrages auf den innergemeinschaftlichen Handel mit Obst und Kartoffeln anwendbar?

b) Nach Maßgabe welcher Grundsätze gilt Artikel 30 des Vertrages für Rechtsakte der Gemeinschaften und insbesondere Harmonisierungsrichtlinien?

c) Ist Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie 77/93 mit diesen Grundsätzen vereinbar?

Zur Anwendbarkeit von Artikel 30 auf Obst und Kartoffeln verweist die Kommission auf Artikel 38 Absatz 1 des Vertrages, nach dem der Gemeinsame Markt auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfasse. Nach Absatz 2 dieses Artikels fänden die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung, soweit in den Artikeln 39 bis 46 nichts anderes bestimmt sei. Aufgrund dessen sei der innergemeinschaftliche Handel mit Obst und Kartoffeln den Bestimmungen des Artikels 30 des Vertrages unterworfen.

Die Kommission wendet sich anschließend der Frage zu, ob die in den Artikeln 30 und 36 enthaltenen Verbote ausschließlich an die Mitgliedstaaten gerichtet seien. Ihrer Meinung nach unterliegt es keinem Zweifel, daß diese Artikel sich hauptsächlich an die Mitgliedstaaten richteten, denn es seien zu Beginn der Errichtung des Gemeinsamen Marktes die von den Mitgliedstaaten eingeführten mengenmäßigen Beschränkungen gewesen, die es abzubauen und deren Wiedereinführung es zu verhindern gegolten habe. Bei dieser Ausgangslage wäre es unsinnig gewesen, dem Rat oder der Kommission zu untersagen, mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkungen aufrechtzuerhalten oder einzuführen.

Daraus ergebe sich aber nicht, daß Artikel 3 Buchstabe a des Vertrages die Abschaffung der „mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten" (allein) zu einer Angelegenheit der Mitgliedstaaten mache, sondern er erkläre sie als zur „Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2" gehörend. Hieraus folge für den Rat und die Kommission nicht nur, daß sie die ihnen im Rahmen des Kapitels 2 des Titels über den freien Warenverkehr aus-

drücklich übertragenen Aufgaben wahrzunehmen hätten, sondern auch, daß sie bei der Ausübung aller anderen ihnen vertraglich zugewiesenen Befugnisse dem Ziel der Abschaffung von Handelshemmnissen in der Gemeinschaft verpflichtet seien.

Festzustellen sei an dieser Stelle — nur hierzu gebe der vorliegende Fall Anlaß —, welche Bedeutung dem Ziele der Beseitigung von Handelshemmnissen bei der Harmonisierung von Rechtsvorschriften auf der Grundlage von Artikel 100 des Vertrages zukomme und welche Pflichten sich hierbei für den Rat und die Kommission ergäben.

Wenn das Ziel der Harmonisierungsrichtlinie nach Artikel 100 — wie im vorliegenden Fall — die Erleichterung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes durch Angleichung nationaler Kontrollvorschriften sei, so sei in der Regel davon auszugehen, daß die zu harmonisierenden mitgliedstaatlichen Kontrollen als solche nicht nach Artikel 30 verboten, sondern nach Artikel 36 gerechtfertigt seien. Andernfalls hätte die Kommission wegen eines Verstoßes gegen Artikel 30 nach Artikel 169 gegen die Mitgliedstaaten vorgehen und auf diese Weise eine Abschaffung der einzelnen Kontrollmaßnahmen durchsetzen können.

Es handele sich somit für den Gemeinschaftsgesetzgeber darum, die vorgefundenen unterschiedlichen nationalen Kontrollsysteme einander so anzugleichen, daß dem in Artikel 3 Buchstabe a festgeschriebenen Ziel der Abschaffung der mengenmäßigen Beschränkungen sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten in größtmöglichem Umfang Rechnung getragen werde. Das Ausmaß, in dem das Ziel der Angleichung der nationalen Kontrollvorschriften zu verwirklichen sei, lasse sich abstrakt nur schwer in rechtliche Parameter fassen. Das rechtliche Optimum bestände in einer gänzlichen Aufhebung aller innergemeinschaftlichen Kontrollen, das rechtliche Minimum darin, die Vorschriften in der Weise zu harmonisieren, daß die Kontrollen den innergemeinschaftlichen Handel nicht stärker als vor der Rechtsangleichung beschränken dürften. Zwischen diesen beiden Extrempositionen sei den Gemeinschaftsorganen ein Harmonisierungsrahmen gezogen, bei dessen Ausfüllung sie die Grundsätze der Erforderlichkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung zu beachten hätten.

Demnach sei die Rechtmäßigkeit gemeinschaftsrechtlicher Harmonisierungsbestimmungen auf dem Gebiet innergemeinschaftlicher Kontrollen anhand besonderer Kriterien zu beurteilen, wie sie oben dargelegt seien. Dieser Grundsatz finde seine Bestätigung sowohl im Schrifttum als auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 24. 10. 1973 in der Rechtssache 10/73, Rewe, Slg. 1973, 1175, und Urteil in der oben genannten Rechtssache Bauhuis), aus der sich ergebe, daß gemeinschaftsrechtlich vorgesehene Maßnahmen nicht a priori mit einseitigen Handelshemmnissen der Mitgliedstaaten gleichgesetzt werden könnten, selbst wenn durch sie gewisse Nachteile für den Handelsverkehr geschaffen würden.

Wie die Kommission weiterhin nachzuweisen versucht, beeinträchtige die streitige Richtlinie den Handel nicht stärker als die früheren nationalen Kontrollen, und die Rechtmäßigkeit der Richtlinie sei nicht durch einen Verstoß gegen die Prinzipien der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung in Frage gestellt.

Nachdem die Kommission die einschlägigen Vorschriften des Internationalen Pflanzenschutzabkommens dargestellt hat, kommt sie zu dem Ergebnis, daß

dieses Abkommen die Kontrollbefugnis der Einfuhrstaaten in keiner Weise beschränkt habe. Im Vergleich zu dieser rechtlichen Ausgangssituation sei dagegen die Kontrollfreiheit der Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 77/93 ganz erheblich eingeschränkt worden, mit der Folge einer deutlichen Erleichterung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs sowohl für die beteiligten Wirtschaftskreise als auch für die Kontrollbehörden selbst. Zunächst ermögliche sie insbesondere durch die gemeinsame Bestimmung der Schadorganismen und der besonderen Einfuhranforderungen, daß die Ausfuhrmitgliedstaaten bei der Untersuchung der Pflanzen ihr eigenes Pflanzenschutzrecht anwenden könnten, anstatt wie bisher fremde Rechtsvorschriften beachten zu müssen. Hierdurch werde die Untersuchung in erheblichem Maße erleichtert und das Verfahren auf seiten des Ausfuhrmitgliedstaates transparenter und berechenbarer ausgestaltet. Ein ganz wesentlicher Fortschritt bestehe weiterhin in der rechtlichen Verbindlichkeit des Pflanzengesundheitszeugnisses und — aufgrund dessen — der Einführung einer begrenzten Zahl von Kontrollen. Die Kontrollbefugnis der Einfuhrmitgliedstaaten sei in erheblicher Weise eingeschränkt worden.

Zum Prinzip der Erforderlichkeit stellt die Kommission fest, es verlange, daß die jeweilige rechtliche Regelung zur Erreichung eines von der Rechtsordnung anerkannten Zieles zweckmäßig, geeignet und notwendig sei: Da der Pflanzenschutz ein von der Rechtsordnung anerkanntes Ziel sei und die phytosanitären Kontrollen bei der Ausfuhr und bei der Einfuhr von Pflanzen ein zweckmäßiges und geeignetes Mittel zur Erreichung dieses Ziels darstellten, erhebe sich lediglich die Frage, ob das streitige Kontrollsystem zur Erreichung des angestrebten Ziels auch notwendig sei.

Nach Darstellung der Kommission war die „Drittelregelung" anfangs nicht in ihrem Vorschlag enthalten. Nach über zehnjährigen Beratungen, die durch den Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks im Jahr 1973 noch einmal aufgenommen worden seien, habe der Rat im Dezember 1976 den endgültigen Text der Richtlinie, in der die Drittelregelung enthalten sei, erlassen. Diese Einfügung der „Drittelregelung" sei Ausdruck des Bemühens des Rates, zwei gegenläufige und gleich bedeutsame Ziele miteinander in Einklang zu bringen. Das Festhalten am Begriff der gelegentlichen Kontrollen zeige den Willen, den Handel bei der Einfuhr so wenig wie möglich zu behindern, während in der „Drittelregelung" das Bedürfnis zum Ausdruck komme, die Risiken der neuen Gemeinschaftsregelungen zu verringern. Außerdem sei hinsichtlich der Anwendung der neuen Kontrollvorschriften übereinstimmend eine Übergangszeit von vier Jahren festgesetzt worden.

Die Kommission verbreitet sich sodann ausführlich über die Gefahren beim Handel mit Pflanzen und weist insbesondere darauf hin, daß die Kontrolle des Einfuhrmitgliedstaates nur eine „Gegenkontrolle" sei, um zu überprüfen, ob die Kontrolle des Ausfuhrstaates wirksam gewesen sei. Zu dieser Gegenkontrolle komme jedoch eine ergänzende Kontrolle, durch die ein Befall diagnostiziert werden könne, der zum Zeitpunkt der ersten Kontrolle des Ausfuhrstaates weder vorhanden noch feststellbar gewesen sei. Es handele sich daher nicht einfach um eine Doppelkontrolle im Sinne eines „double emploi", sondern die Regelung sei deswegen berechtigt, weil es sich um biologische Substanzen handele.

Im Unterschied zu Produkten wie Wein, deren mindere Qualität oder deren Befall sich nur auf sie selbst und ihre Verbraucher schädlich auswirke, beschränkten

sich die Folgen von Krankheitsbefall von Pflanzen keineswegs nur auf die jeweils betroffenen Erzeugnisse. Wie schon im übrigen der Begriff „Quarantänekrankheiten" deutlich mache, handele es sich vielmehr um Pflanzenseuchen, die mit großer Geschwindigkeit um sich griffen und verheerende Schäden anrichten könnten.

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit trägt die Kommission vor, man müsse zwischen dem Problem der Verhältnismäßigkeit der Norm und dem Problem ihrer Anwendung unterscheiden. Dies hätten weder die Klägerin noch das Verwaltungsgericht getan, denn sie hätten versucht, einen Beschluß, den der Gerichtshof zur rechtswidrigen Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Kontrollvorschriften erlassen habe, auf den Erlaß gemeinschaftsrechtlicher Kontrollnormen selbst anzuwenden.

Selbst wenn man der auf dem Beschluß des Gerichtshofes in der Rechtssache 42/82 R beruhenden Überlegung der Klägerin folgen wollte, müsse man feststellen, daß auch die Bestimmungen des Weinrechts, die den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegten, für die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen, und keine Begrenzung der Kontrollen auf 15 % der Partien enthielten, als rechtswidrig hätten angesehen werden müssen.

Die Kommission bezieht sich anschließend auf das Urteil vom 22. März 1983 in der Rechtssache 42/82 (Kommission/ Französische Republik, Slg. 1983, 1013), nach dem die durchgeführten Kontrollen zur Erreichung des bezeichneten Ziels erforderlich sein müßten und keine Einfuhrbehinderungen schaffen dürften, die zu diesem Ziel in keinem Verhältnis ständen. Sie verweist zu diesem Punkt auf ihre Ausführungen hinsichtlich der Erforderlichkeit der streitigen Maßnahme und ergänzt, diese schaffe keine unverhältnismäßigen Handelshemmnisse zum Nachteile der beteiligten Wirtschaftskreise; die Richtlinie 77/93 stelle vielmehr einen ersten Schritt zur Beseitigung der Hemmnisse dar. Gäbe es die Richtlinie nicht, würde noch das internationale Abkommen ohne Einschränkung der Form der Kontrollen Anwendung finden.

Die Kommission bemerkt im übrigen, weder die Klägerin noch das vorlegende Gericht hätten auch nur die geringsten Anstrengungen unternommen, substantiiert die Unverhältnismäßigkeit der „Drittelregelung" darzulegen. Was schließlich die Anwendung der Richtlinie angehe, weist sie darauf hin, daß durch die streitige Regelung unangemessen häufige Kontrollen gerade verhindert werden sollten. Es gebe keinen anderen Anhaltspunkt dafür, daß die tatsächlich durchgeführte Kontrolle im Widerspruch zu Artikel 30 stehen könnte, wie es zum Beispiel der Fall wäre, wenn die Kontrollen unangemessen lang wären.

Die Kommission stellt abschließend fest, daß auch der Grundsatz der Nichtdiskriminierung durch Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Richtlinie 77/93 nicht verletzt werde. Das Gebot der Gleichbehandlung der Erzeugnisse der verschiedenen Mitgliedstaaten sei in Artikel 11 Absatz 3 letzter Satz ausdrücklich festgeschrieben.

IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 14. Dezember 1983 haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Herrn G. Meier als Bevollmächtigten, der Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Herrn W. Mobis als Bevollmächtigten, der Rat, vertreten durch Herrn B. Schloh als Bevollmächtigten, und die Kommission, vertreten durch Herrn J. Grünwald als

Bevollmächtigten, mündliche Erklärungen abgegeben.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat in dieser Sitzung erklärt, der genannte Beschluß des Gerichtshofes in der Rechtssache 42/82 R sowie die Zahl von 15 % zur Festlegung des zulässigen Prozentsatzes an Kontrollen spielten in diesem Verfahren überhaupt keine Rolle. Vielmehr sei entscheidend, daß die fragliche Regelung, die ein Drittel der Sendungen betreffe, übermäßig und deshalb im Sinne von Artikel 36 nicht erforderlich sei. Deshalb habe der Rat mit einer solchen Regelung sein gesetzgeberisches Ermessen überschritten.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 1. Februar 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Verwaltungsgericht Köln hat mit Beschluß vom 18. Januar 1983, beim Gerichtshof eingegangen am 10. März 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit des Artikels 11 Absatz 3 vorletzter und letzter Satz 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. L 26, 1977, S. 20) sowie eine weitere Frage nach der Auslegung des Artikels 36 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Verfahren, das von der Firma Rewe-Zentrale AG, Köln, die unter anderem Obst und Kartoffeln aus anderen Mitgliedstaaten einführt, angestrengt worden ist und in dem diese die Feststellung begehrt, daß die Landwirtschaftskammer Rheinland nicht berechtigt sei, bei der Einfuhr dieser Erzeugnisse phytosanitäre Untersuchungen an bis zu einem Drittel der Sendungen gemäß der „Pflanzenbeschauverordnung" vom 15. März 1982 (BGBl. I, S. 329) vorzunehmen.

3 Das Verwaltungsgericht Köln hat hierzu festgestellt, daß die deutsche Regelung den Artikel 11 Absatz 3 der genannten Richtlinie nur in innerstaatliches Recht umsetzt; es hat deshalb Bedenken gegen die Gültigkeit dieser Vorschrift der Richtlinie im Hinblick auf ihre Begründung und ihre Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Vertrages über den freien Warenverkehr.

4 Das Verwaltungsgericht hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gericht folgende Fragen vorgelegt:

„a) (Gemäß Artikel 177 Buchstabe b EWG-Vertrag):

Ist Artikel 11 Absatz 3 (vorletzter und letzter Satz) der Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten (77/93/EWG) (ABl. EG L 26 vom 31. 1. 1977, S. 20)

aa) mit Artikel 190 EWG-Vertrag

bb) mit Artikel 30 EWG-Vertrag

vereinbar?

b) Und für den Fall der Rechtsungültigkeit dieser Bestimmung (nach Artikel 177 Buchstabe a EWG-Vertrag):

In welchem Umfang sind — von Ausnahmen wie dem Bestehen von Anhaltspunkten für einen Befall abgesehen — beim gegenwärtigen Stand der Gemeinschaftsrechtslage auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes phytosanitäre Untersuchungen des Einfuhrstaats bei der Einfuhr von Obst und Kartoffeln (mit Ausnahme von Pflanzkartoffeln) aus einem Mitgliedstaat noch gerechtfertigt im Sinne des Artikels 36 Satz 1 EWG-Vertrag, wenn die Sendung von einem Pflanzengesundheitszeugnis eines Mitgliedstaats begleitet wird?"

5 Vor der Beantwortung dieser Frage ist der rechtliche Rahmen zu untersuchen, in den die streitigen Vorschriften einzuordnen sind.

6 In diesem Zusammenhang ist zunächst festzustellen, daß die genannte Richtlinie 77/93, die aufgrund der Artikel 43 und 100 des Vertrages erlassen wurde, nicht die Bekämpfung der die Pflanzen bedrohenden Schadorganismen innerhalb der Mitgliedstaaten regelt, sondern diese Bekämpfung nur durch aufeinander abgestimmte Schutzmaßnahmen gegen das Verbringen der Organismen in die Mitgliedstaaten verstärken soll. Sie ist somit eine Maßnahme zur Teilharmonisierung.

7 Die Artikel 1 und 2 enthalten die erforderlichen Angaben zum räumlichen Anwendungsbereich der Richtlinie sowie die Definition einiger der in ihr ver-

wendeten Begriffe; sodann werden in den Artikeln 3 bis 5 die Mitgliedstaaten entweder verpflichtet oder ermächtigt, die Verbringung der in den Anhängen I bis IV der Richtlinie genannten Organismen, Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse in ihr Gebiet zu untersagen.

8 Nach Artikel 6 schreiben die Mitgliedstaaten mindestens vor, daß die in Anhang V genannten Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und anderen Gegenstände (einschließlich bestimmter frischer Früchte und Knollen von Kartoffeln), die in einen anderen Mitgliedstaat verbracht werden sollen, sowie ihr Verpakkungsmaterial und, falls erforderlich, ihre Beförderungsmittel amtlich zu untersuchen sind, um unter anderem sicherzustellen, daß sie nicht von Schadorganismen befallen sind, die auf sein Gebiet zu verbringen der Bestimmungsmitgliedstaat nach den Artikeln 3 bis 5 untersagt hat. Kann aufgrund dieser Untersuchung angenommen werden, daß diese Voraussetzungen erfüllt sind, wird nach Artikel 7 ein Pflanzengesundheitszeugnis erteilt.

9 Zum Ausgleich für diese Prüfung durch die Behörden des Versandmitgliedstaats beschränkt Artikel 11 der Richtlinie die Kontrollen der Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats. Abgesehen von einer Kontrolle der Identität der Erzeugnisse sowie von einigen genau bestimmten Fällen darf dieser Mitgliedstaat bei Erzeugnissen eines anderen Mitgliedstaats, für die ein von diesem ausgestelltes Zeugnis vorliegt, regelmäßige Kontrollen auf die Einhaltung der nach den Artikeln 3 und 5 erlassenen Vorschriften nur vorsehen, wenn ein ernster Anhaltspunkt dafür besteht, daß eine der genannten Vorschriften nicht eingehalten worden ist. In allen übrigen Fällen bestimmt Artikel 11 Absatz 3 vorletzter Satz, daß die amtlichen Kontrollen „nur gelegentlich und stichprobenweise durchgeführt" werden. Gemäß dem letzten Satz sind „gelegentliche Kontrollen ... 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".

10 Schließlich ist in Artikel 20 der Richtlinie ein Zeitraum von vier Jahren bestimmt, um gerade die in Artikel 11 Absatz 3 vorgesehenen Beschränkungen in Kraft zu setzen, während die Anpassung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften an die übrigen Vorschriften der Richtlinien binnen zwei Jahren zu erfolgen hat.

Zur ersten Frage

11 Wie sich aus dem Vorlagebeschluß ergibt, richten sich die Bedenken des Verwaltungsgerichts Köln zum einen gegen die in Artikel 11 Absatz 3 letzter Satz vorgesehene Möglichkeit, Kontrollen an bis zu einem Drittel der Sendung durchzuführen, und zum anderen gegen einen eventuellen Widerspruch zwischen dieser Möglichkeit und der Verwendung des Begriffs „gelegentlich" in dem vorangehenden Satz.

12 Zum letztgenannten Punkt ist festzustellen, daß der letzte Satz nur die Obergrenze der Anzahl stichprobenartiger Kontrollen angeben soll, die nach Ansicht des Rates angesichts der Besonderheiten auf dem betreffenden Gebiet und dem derzeitigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich gerechtfertigt sind. Bei dieser Betrachtung steht der letzte Satz nicht in Widerspruch zum Begriff der gelegentlichen Kontrolle.

Zur Begründung der streitigen Vorschrift

13 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes richtet sich der Umfang der in Artikel 190 EWG-Vertrag verankerten Begründungspflicht nach der Natur des jeweiligen Rechtsakts. Bei Rechtsakten mit allgemeinem Anwendungsbereich ist den Anforderungen von Artikel 190 genügt, wenn die Gründe eine Erläuterung der wesentlichen Züge der getroffenen Maßnahmen enthalten; es bedarf keiner besonderen Begründung sämtlicher Einzelheiten, die eine bestimmte Maßnahme mit sich bringen kann, wenn jene sich in dem systematischen Rahmen der Gesamtregelung halten. Die Begründung der streitigen Richtlinie ist sonach unter Berücksichtigung dieser Kriterien zu prüfen.

14 Die ersten acht Begründungserwägungen der Richtlinie 77/93 erläutern eingehend, daß der Schutz der Pflanzen gegen Schadorganismen unbedingt erforderlich ist, um eine Ertragsminderung zu verhindern und darüber hinaus die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, und daß mit zunehmendem Abbau der Schranken und Kontrollen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr eine Neuordnung der Überwachung im Rahmen des Pflanzenschutzes innerhalb der Gemeinschaft erreicht werden muß. Zum letzten Punkt wird in der zwölften Begründungserwägung angeführt, daß eine Untersuchung im Rahmen des Pflanzenschutzes sowohl im Versandland als auch im Empfängerland stattfindet und die zweite Untersuchung dadurch schrittweise abge-

baut werden soll, daß die Überwachung im Versandland strenger gestaltet wird.

15 Nach der fünfzehnten und sechzehnten Begründungserwägung können, wenn die Pflanzenschutzuntersuchung im Versandmitgliedstaat eine Gewähr für das Freisein von Schadorganismen gibt, die regelmäßigen Kontrollen im Empfangsmitgliedstaat abgebaut werden, doch kann auch dieser Abbau nur schrittweise erfolgen, weil die Mitgliedstaaten erst ein gewisses Vertrauen in das Funktionieren des neuen Überwachungssystems gewinnen müssen. Wie in der siebzehnten, achtzehnten und neunzehnten Begründungserwägung ausgeführt wird, erscheint es gerechtfertigt, für einen Zeitraum von vier Jahren regelmäßige Untersuchungen beizubehalten, nach Ablauf dieses Zeitraums aber Untersuchungen im Empfangsmitgliedstaat nur noch aus bestimmtem Anlaß oder in Form gelegentlicher Kontrollen zuzulassen.

16 Diese Prüfung der Begründungserwägung der Richtlinie führt zu dem Ergebnis, daß die Begründung nicht nur für die vorübergehende Beibehaltung der regelmäßigen Kontrollen, sondern auch für ihre Ersetzung durch gelegentliche Kontrollen vollauf genügt. Auch wenn die Begründungserwägungen keine besondere Erklärung für die Obergrenze gemäß Artikel 11 Absatz 3 letzter Satz geben, so hält sich diese Grenze doch in dem systematischen Rahmen der Gesamtregelung und steht keineswegs im Widerspruch zu deren Begründung. Auch insoweit ist also die Begründung als ausreichend anzusehen.

Zur Vereinbarkeit mit Artikel 30 des Vertrages

17 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens trägt hierzu in ihren vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen vor, die im Empfangsmitgliedstaat durchgeführten Kontrollen seien Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne von Artikel 30 des Vertrages; angesichts der von den Behörden des Versandmitgliedstaats vorgenommenen Untersuchung könnten die Kontrollen von bis zu einem Drittel der Sendungen nicht nach Artikel 36 gerechtfertigt sein.

18 Zwar zielen, wie die Kommission in ihren Erklärungen betont, die Artikel 30 bis 36 des Vertrages in erster Linie auf einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten ab, nichtsdestoweniger müssen aber auch die Gemeinschaftsorgane

die Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, die ein fundamentaler Grundsatz des Gemeinsamen Marktes ist, beachten.

19 Jedoch ist festzustellen, daß die streitige Richtlinie in keiner Weise darauf abzielt, den Warenverkehr zu hemmen. Sie sucht im Gegenteil schrittweise die Maßnahmen abzubauen, die von den Mitgliedstaaten einseitig getroffen wurden und seinerzeit grundsätzlich nach Artikel 36 des Vertrages gerechtfertigt waren, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 8. Juli 1975 in Beantwortung einer Vorabentscheidungsfrage, die in einem Rechtsstreit zwischen denselben Parteien des Ausgangsverfahrens gestellt worden war, anerkannt hat (Rechtssache 4/75, Slg. 1975, 843). Zugleich soll im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft durch die Richtlinie die landwirtschaftliche Erzeugung gegen die erheblichen Schäden geschützt werden, die durch Schadorganismen verursacht werden können.

20 Bei einer solchen Ausübung der Befugnisse, die den Gemeinschaftsorganen aufgrund der Artikel 43 und 100 des Vertrages eingeräumt sind, ist ihnen notwendigerweise ein Ermessensspielraum insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit zuzubilligen, die Harmonisierung nur in Etappen vorzunehmen und nur einen schrittweisen Abbau der einseitig von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zu verlangen. Angesichts der Besonderheiten der Materie wie sie in den Begründungserwägungen der Richtlinie dargestellt sind, sowie der bis heute nur sehr unvollständig erfolgten Harmonisierung gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, daß der Rat seinen Ermessensspielraum überschritten hat, indem er durch die streitige Vorschrift stichprobenartige Kontrollen an bis zu einem Drittel der Sendungen zugelassen hat.

21 Auf die erste Frage ist sonach zu antworten, daß die Prüfung der streitigen Vorschriften nichts ergeben hat, was deren Gültigkeit beeinträchtigen könnte.

Zur zweiten Frage

22 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage ist die zweite gegenstandslos geworden.

Kosten

23 Die Auslagen der irischen Regierung sowie des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Köln mit Beschluß vom 18. Januar 1983 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung des Artikels 11 Absatz 3 vorletzter und letzter Satz der Richtlinie 77/93 des Rates vom 21. Dezember 1976 über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten hat nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Vorschriften beeinträchtigen könnte.

Galmot Mackenzie Stuart

Due Everling Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. Februar 1984.

Der Kanzler

Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Fünften Kammer

Y. Galmot