

Kontrollen ab, soweit dies erforderlich ist, um eine nichtdiskriminierende Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer, die im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr frisches Fleisch auf den Markt bringen und deshalb der Zahlung von Gebühren für die

viehseuchenrechtliche Kontrolle im Versandland unterliegen, einerseits und derjenigen, die aus Drittländern einführen, andererseits zu gewährleisten, vorausgesetzt, daß diese Gebühren die tatsächlichen Kosten für die Kontrollen nicht übersteigen.

In der Rechtssache 70/77

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Pretore von Alessandria in dem vor diesem anhängigen Verfahren

SIMMENTHAL S.p.A.

gegen

FINANZVERWALTUNG

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung einiger Bestimmungen der Verordnung Nr. 14/64/EWG des Rates vom 5. Februar 1964 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. vom 27. 2. 1964, S. 562) und der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 24) sowie über die Auslegung und die Gültigkeit der Richtlinie 72/462/EWG des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern (ABl. L 302 vom 31. 12. 1972, S. 28)

erläßt

DER GERICHTSHOF

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

Generalanwalt: J.-P. Warner

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Der Rindfleischsektor wurde zunächst mit der Verordnung Nr. 14/64/EWG des Rates vom 5. Februar 1964 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. vom 27. 2. 1964, S. 562) und sodann mit der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 24) geregelt, die die Verordnung Nr. 14/64 mit Wirkung vom 29. Juli 1968 aufgehoben und ersetzt hat. Artikel 12 der Verordnung Nr. 14/64 und Artikel 20 der Verordnung Nr. 805/68 untersagen im Handel mit Drittländern die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung. Artikel 20 der Verordnung Nr. 805/68 eröffnet jedoch dem Rat die Möglichkeit, von diesem Verbot abzuweichen.

Außerdem wird in zwei Richtlinien des Rates vom 26. Juni 1964 die viehseuchenrechtliche Kontrolle im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen sowie mit frischem Fleisch angeordnet (Richtlinie 64/432 und Richtlinie 64/433, ABl. vom 29. 6. 1964, S. 1977 ff.), während die Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 (ABl. L 302 vom 31. 12. 1972, S. 28) die viehseuchenrechtliche Kontrolle der Einfuhren von frischem Rind- und Schweinefleisch aus Drittländern vorsieht. Artikel 23 Absatz 1 dieser

Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, daß das frische Fleisch „unverzüglich ... einer viehseuchenrechtlichen Kontrolle“ unterzogen wird, und Absatz 4 bestimmt, daß „die Durchführung der in diesem Artikel vorgesehenen Maßnahmen ... zu Lasten des Versenders, des Empfängers oder ihres Bevollmächtigten [geht], ohne daß der Staat eine Entschädigung zahlt“; die Richtlinie läßt jedoch nach ihrem Artikel 32 Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten erst frühestens vom 1. Oktober 1973 an entstehen.

Am 29. November 1971 und 11. Januar 1973 führte die Firma Simmenthal, die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens, zwei Partien gefrorenen Rindfleischs aus Uruguay nach Italien ein. Diese Einfuhren wurden gemäß den italienischen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen gegen Zahlung von Untersuchungsgebühren einer viehseuchenrechtlichen Kontrolle unterzogen.

Da die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens der Ansicht war, diese Untersuchungsgebühren stellten durch Artikel 12 der Verordnung Nr. 14/64 (und Art. 20 der Verordnung Nr. 805/68) verbotene Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle bei der Einfuhr aus dritten Ländern dar und keine der erwähnten Richtlinien setze dieses Verbot außer Kraft, beantragte sie beim Pretore von Alessandria den Erlass eines Mahnbescheids über die Erstattung der gezahlten Beträge zuzüglich der gesetzlichen Zinsen.

Der Pretore von Alessandria hat in der Erwägung, daß das Verfahren Fragen nach der Auslegung oder der Beurteilung der Gültigkeit der genannten Bestimmungen aufwerfe, dem Gerichtshof mit Beschluß vom 28. Mai 1977 folgende Fragen vorgelegt:

- „1. Sind die Artikel 12 der Verordnung Nr. 14/64/EWG und 20 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 dahin auszulegen, daß jede finanzielle Belastung, die in einem Mitgliedstaat anlässlich einer viehseuchenrechtlichen Kontrolle auferlegt und an der Grenze auf Einfuhren von Rindern und Rindfleisch aus Drittländern erhoben wird, eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll darstellt?
2. Falls vorstehende Frage bejaht wird: *Seit welchem Zeitpunkt* besteht das Verbot der Erhebung derartiger finanzieller Belastungen?
3. Sind die Richtlinie 72/462/EWG des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Tieren und Fleisch aus Drittländern und insbesondere ihre Artikel 23 Absatz 4 und 26 dahin auszulegen, daß sie die Mitgliedstaaten ermächtigen, auf die aus Drittländern importierten Waren wieder gesundheitspolizeiliche Gebühren einzuführen *und gegebenenfalls von welchem Zeitpunkt an?* Oder bekräftigen diese Bestimmungen nicht vielmehr das Verbot solcher Abgaben zollgleicher Wirkung, da sie die Staaten verpflichten, den Wirtschaftsteilnehmern *nur* die bei der viehseuchenrechtlichen Kontrolle an der Gemeinschaftsgrenze *tatsächlich anfallenden Kosten* aufzuerlegen?
4. Sind, falls die Richtlinie 72/462/EWG die Mitgliedstaaten zur Wiedereinführung gesundheitspolizeilicher Gebühren ermächtigt, diese Richtlinie und insbesondere ihre Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 rechtmäßig, wenn man bedenkt, daß
- der fragliche Gemeinschaftsrechtsakt keinerlei Begründung hinsichtlich einer Abweichung von dem in Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 aufgestellten Verbot enthält,
 - die eingeführte finanzielle Belastung in der Richtlinie nicht der Höhe nach, geschweige denn hinsichtlich der Modalitäten und Bedingungen ihrer Erhebung bestimmt ist, so daß sie keinen einheitlichen gemeinschaftlichen Charakter aufweist und daher Gefahr läuft, die Einheitlichkeit des Schutzes an der Gemeinschaftsgrenze zu beeinträchtigen,
 - nach dem Wortlaut der Richtlinie auf eine Ermächtigung zugunsten der Mitgliedstaaten zu schließen ist, vom Verbot der Abgaben zollgleicher Wirkung abzuweichen,
 - die Richtlinie möglicherweise unter Verstoß gegen den Beschluß des Rates der Gemeinschaften vom 21. April 1970 über die „eigenen Mittel“ (ABl. L 94 vom 28. 4. 1970, S. 19), insbesondere gegen Artikel 2 Buchstabe a, erlassen wurde, da sie das Aufkommen der von ihr eingeführten Gebühren nicht dem Haushalt der Gemeinschaft zuweist?
5. Falls die Richtlinie dagegen die Mitgliedstaaten ermächtigt, den Wirtschaftsteilnehmern nur die durch die Kontrollen tatsächlich verursachten Kosten aufzuerlegen, ist sie dann durch Bestimmungen zur Festlegung der Höhe der Kosten sowie der Zahlungsmodalitäten und -bedingungen zu ergänzen, und müssen diese Bestimmungen bejahendfalls enthalten sein
- in einem Gemeinschaftsrechtsakt und somit im gesamten Gebiet der Gemeinschaft einheitliche und gemeinsame Merkmale aufweisen,

- oder in einzelstaatlichen Regelungen zur Durchführung der Richtlinie?
6. Sind die Wirtschaftsteilnehmer auch dann, wenn die Richtlinie 72/462/EWG von einem oder mehreren Mitgliedstaaten nicht durchgeführt wird, auf jeden Fall zu den Zahlungen wegen der in dieser Regelung vorgesehenen viehseuchenrechtlichen Kontrollen verpflichtet?“
2. Zweitens werde gefragt, ob das Verbot, derartige Abgaben für die Kontrollen anlässlich der Einfuhr von Rindfleisch aus Drittländern zu erheben, durch die Richtlinie 72/462/EWG eingeschränkt worden sei.

Der Vorlagebeschluß ist am 6. Juni 1977 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die italienische Regierung und die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

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

II — Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichte schriftliche Erklärungen

A — *Erklärungen der Antragstellerin des Ausgangsverfahrens*

Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens bemerkt zunächst, die sechs Fragen des vorliegenden Gerichts liefen auf zwei Hauptfragen hinaus:

1. Erstens werde der Gerichtshof ersucht, seine frühere Rechtsprechung zur Anwendung des Begriffs der Abgabe zollgleicher Wirkung auf die Gebühren für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen anlässlich der Einfuhr von frischem Rindfleisch aus einem Drittland zu präzisieren (Fragen 1 und 2).

Zur *ersten Frage* des vorliegenden Gerichts trägt die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens vor, die fraglichen Belastungen würden an der Grenze aus Anlaß einer viehseuchenrechtlichen Kontrolle erhoben, die nur für eingeführte Waren gelte, sie gehörten nicht zu einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung, die die inländischen und eingeführten Waren nach gleichen Kriterien erfasse, und sie seien schließlich keine Gegenleistung für eine dem Importeur erbrachte Dienstleistung. Sie stellten daher nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes Abgaben zollgleicher Wirkung dar, wobei dieser Begriff im übrigen nach dem Urteil vom 9. Juli 1975 (*Schroeder*, 21/75 — Slg. 1975, 905) sowohl bei Einfuhren aus Mitgliedstaaten als auch bei solchen aus Drittländern den gleichen Inhalt haben müssen.

Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens fügt hinzu, die „innergemeinschaftlichen“ viehseuchenrechtlichen Richtlinien (64/432 — Art. 11 — und 64/433 — Art. 9 —) enthielten zwar eine Vorschrift, nach der bis zur Anwendung einer Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr aus dritten Ländern die einzelstaatlichen Bestimmungen für die Waren aus diesen Ländern nicht günstiger sein dürften als die Bestimmungen zur Regelung des innergemeinschaftlichen Handels; diese Vorschrift genüge aber nicht zur Beseitigung des in Artikel 12 der Verordnung Nr. 14/64 und Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 aufgestellten Verbots, im Handel mit dritten Ländern Abgaben zollgleicher Wirkung zu erheben, sofern nicht der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Ausnahme beschlossen habe. Die bloße Erwähnung der Drittländer könne nicht als still-

schweigend vom Rat beschlossene Ausnahme von dem in den Verordnungen Nr. 14/64 und 805/68 enthaltenen Verbot gelten.

Die Richtlinien 64/432 und 64/433 befaßten sich nicht mit der viehseuchenrechtlichen Regelung für den Handel mit Drittländern (abgesehen von der Empfehlung, den außergemeinschaftlichen Einfuhren keine unterschiedliche — günstigere — Behandlung zuteil werden zu lassen) und könnten somit nicht dahin ausgelegt werden, daß sie eine Ausnahme von dem in den Verordnungen Nr. 14/64 und 805/68 niedergelegten Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung seien.

Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens vertritt schließlich zur *ersten Frage* die Ansicht, es sei — im Hinblick auf die Rechtslage in der Zeit vom Inkrafttreten der Verordnungen Nr. 14/64 und 805/68 bis zur Anwendung der Richtlinie 72/462/EWG — richtigerweise davon auszugehen, daß das Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung absoluter Natur sei und keinerlei Einschränkungen vertrage; auf die *zweite Frage* sei gemäß dem Urteil vom 7. März 1972 *Marimex* (84/71 — Slg. 1972, 89) zu antworten, daß Artikel 12 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 14/64 mit dem 1. November 1964 und die Artikel 20 Absatz 2 und 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 mit dem 29. Juli 1968 wirksam geworden seien.

Zur *dritten Frage*, die den Zeitpunkt des Wirksamwerdens sowie die Auslegung der Richtlinie 72/462 betrifft und mit der namentlich geklärt werden soll, ob diese Richtlinie die Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung anlässlich der viehseuchenrechtlichen Kontrollen erlaubt oder aber diese untersagt und nur die Belastung mit den in jedem Einzelfall bei der Kontrolle an der Gemeinschaftsgrenze tatsächlich angefallenen Kosten gestattet, trägt die Antragstellerin vor, die Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 seien ungenau, insbeson-

dere was die Wendung angehe, die Kosten für die Kontrollen gingen zu Lasten der Wirtschaftsteilnehmer, „ohne daß der Staat eine Entschädigung zahlt“. Eine wörtliche Auslegung der betreffenden Vorschriften liefere Anhaltspunkte dafür, daß man nur die *tatsächlichen Kosten* für die Untersuchungsvorgänge bestimmten Wirtschaftsteilnehmern habe aufbürden wollen.

Diesen Standpunkt habe übrigens auch die Kommission in ihrem ursprünglichen Richtlinienvorschlag (ABl. vom 26. 3. 1966, S. 807), den sie dem Rat am 15. September 1965 vorgelegt habe, vertreten, und nur auf Drängen einiger Mitgliedstaaten, die eine Bestimmung in den Text hätten aufnehmen wollen, welche die Erhebung einer Abgabe gestattet oder vorgeschrieben hätte, sei — als Kompromiß — die Zahlung der Untersuchungskosten ohne Entschädigung durch den Staat zugelassen worden, was auf den Begriff der tatsächlichen Kosten oder des geleisteten Dienstes hinauslaufe. In dem einen wie dem anderen Fall könne daher nicht von einer Abgabe gesprochen werden, die ihrer Natur nach zwangsläufig pauschal sei, wie der Generalanwalt in der Rechtssache 89/76 (*Kommission/Niederlande*) festgestellt habe.

Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens hebt außerdem die — wie sie es sieht — Schwere einer Maßnahme hervor, mit der eine Abgabe angeordnet werde, die die Auswirkungen des Gemeinsamen Zolltarifs verändere. Was den Zeitpunkt angehe, von dem an die Ermächtigung für die Mitgliedstaaten, wieder gesundheitspolizeiliche Gebühren einzuführen, wirksam werde, so sei dies der Zeitpunkt des Erlasses der einzelstaatlichen Bestimmungen zur Durchführung der in der Richtlinie genannten viehseuchenrechtlichen Maßnahmen. Handele es sich um bereits bestehende gesundheitspolizeiliche Gebühren, so dürften diese erst erhoben werden, nachdem sie gemäß den in der Richtlinie aufgestellten Kriterien neu geregelt worden seien.

Im Zusammenhang mit der *vierten Frage*, die sich auf die Gültigkeit der Richtlinie 72/462/EWG bezieht, untersucht die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens das Verhältnis zwischen den Bestimmungen dieser Richtlinie, die die Kosten für die Kontrollen den Wirtschaftsteilnehmern auferlegen, und Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 805/68, der die Möglichkeit einer Ausnahme vom Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung im Handel mit dritten Ländern vorsieht.

In der erwähnten Rechtssache Schroeder habe die Kommission die Ansicht vertreten, daß die vorgenannten Bestimmungen der Richtlinie 72/462/EWG vom Verbot der Abgaben zollgleicher Wirkung abweichen könnten, weil die Richtlinie in den in Artikel 43 des Vertrages vorgesehenen Formen erlassen worden sei. Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens widerspreche dieser Ansicht. Es treffe nicht zu, daß es dem Gemeinschaftsgesetzgeber absolut freistehe, Abweichungen vom Verbot der Abgaben zollgleicher Wirkung anzuordnen, sofern die Verfahrensvorschriften eingehalten würden. Er müsse auch die materiellen Chancen einhalten, die er bei Eröffnung der Abweichungsmöglichkeit selbst gesetzt habe.

Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 unterscheide zwischen den aktuellen, bereits ausdrücklich in der Verordnung enthaltenen Abweichungen und den potentiellen Abweichungen, die vom Rat beschlossen werden könnten. Letztere müßten mit dem System der gemeinsamen Handelspolitik unbedingt vereinbar sein, das der mit der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation errichteten Handelsregelung zugrunde liege. Es müsse sich also um echte und eigentlich handelspolitische Maßnahmen handeln. Dies ergebe sich aus der zwölften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 805/68; dort heiße es, daß „[sich] der Mechanismus der gemeinsamen Preise, Zölle und Abschöpfungen . . . jedoch unter besonderen Um-

ständen als unzureichend erweisen [kann]; damit der Gemeinschaftsmarkt in solchen Fällen gegen möglicherweise daraus entstehende Störungen nicht ohne Schutz bleibt, nachdem die früheren Einfuhrhemmnisse beseitigt worden sind, muß es der Gemeinschaft ermöglicht werden, rasch alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen“.

Darüber hinaus sei eine echte Abweichung ihrer Natur nach eine Ausnahme und müsse daher ausdrücklich, bestimmt und begründet sein, was hier nicht der Fall sei, da es sich um in der Richtlinie verstreute Bruchstücke ohne irgendeinen logischen Zusammenhang mit den übrigen Richtlinienbestimmungen handle. Gerade die Unbestimmtheit der etwaigen Abweichung erkläre die Frage des vorlegenden Gerichts, ob nicht die Richtlinie wegen mangelnder Begründung ungültig sei. Zulässige Abweichungen müßten durch Erfordernisse der gemeinsamen Handelspolitik gerechtfertigt sein, was Abweichungen in bezug auf viehseuchenrechtliche Maßnahmen, die mit der Handelspolitik überhaupt nichts zu tun hätten, ausschließe.

Die übrigen Aspekte der *vierten Frage* betrafen den uneinheitlichen Charakter der hypothetischen Abgabe, die etwaige Ermächtigung zugunsten der Mitgliedstaaten, vom Verbot der Abgaben zollgleicher Wirkung abzuweichen, und die Tatsache, daß das Abgabenaufkommen nicht dem Haushalt der Gemeinschaft zugewiesen werde.

Diese Probleme seien auf die Überlegung zurückzuführen, daß die durch die Richtlinie wieder eingeführten Abgaben lediglich gemeinschaftsrechtliche Abgaben sein könnten, da die Einführung neuer innerstaatlicher Abgaben auf die Einfuhr aus dritten Ländern eindeutig verboten sei (EuGH 13. Dezember 1973 — *Diamantarbeiters*, verbundene Rechts-sachen 37 und 38/73 — Slg. 1973, 1609).

Handele es sich um Abgaben, die die Gemeinschaft einführen dürfe, so müß-

ten diese einen einheitlichen und gemeinschaftlichen Charakter aufweisen, sowohl was die Höhe als auch was die Modalitäten und Bedingungen der Erhebung betreffe; andernfalls könnten sie das einwandfreie Funktionieren des gemeinsamen Außentarifs stören.

Gehe es tatsächlich um eine gemeinschaftsrechtliche Abgabe, so sei diese durch einen Rechtsakt der Gemeinschaft, in dem präzise Kriterien und Modalitäten festgelegt würden, zu regeln.

Wenn der Rechtsakt, der den Mitgliedstaaten die Wiedereinführung der Abgabe erlaube, keine präzisen Kriterien und keine Modalitäten festlege, erweise er sich als eine Ermächtigung, womit der in Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 zugunsten des Rates vorgesehene Zuständigkeitsvorbehalt umgangen werde. Handle es sich wirklich um eine Ermächtigung für die Mitgliedstaaten, so sei ihre Rechtswidrigkeit klar erkennbar, zumal sie eine Blankovollmacht darstelle (EuGH 30. Oktober 1975 — *Rey Soda*, 23/75 — Slg. 1975, 1279).

Schließlich bestehe ein weiterer Grund für die Ungültigkeit darin, daß die Abgabe von den Mitgliedstaaten erhoben und einbehalten werde, während dann, wenn tatsächlich eine gemeinschaftsrechtliche Abgabe vorläge, deren Ertrag dem Gemeinschaftshaushalt zufließen müßte.

Außer diesen vom vorlegenden Gericht erhobenen Einwänden trägt die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens noch vor, die Erhebung der umstrittenen Gebühren verletze den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Es liege eine verbotene Diskriminierung vor, weil die fraglichen Bestimmungen die Kosten für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen zu Lasten des Versenders, des Empfängers oder ihres Bevollmächtigten "gehen ließen, d. h. solcher Personen, die nur deshalb in Mitleidenschaft gezogen würden, weil sie Partei des Beförderungsver-

trages über die Waren seien, die kontrolliert würden. Diese Personen seien eindeutig nur zum Zweck ausgesucht worden, um die Zahlung beim Grenzübertritt in bestmöglicher Weise zu gewährleisten. Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens beharrt darauf, daß es sich um im allgemeinen öffentlichen Interesse angeordnete Kontrollen handle, und bemerkt, Artikel 27 Absatz 6 der Richtlinie 72/462 bestimme, daß alle bei der Überprüfung der Einrichtungen der Grenzübergangsstellen und Einfuhruntersuchungsstellen sowie der ordnungsgemäßen Durchführung der Kontrollen anfallender Kosten „von der Gemeinschaft getragen [werden]“. Was die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angehe, so sei die Einführung einer viehseuchenrechtlichen Abgabe ein ungerechtfertigtes, der viehseuchenrechtlichen Regelung fremdes Element und stelle damit eine Überschreitung dessen dar, was notwendig sei, um dem öffentlichen Interesse zu genügen.

Die fünfte und sechste Frage seien gestellt worden, um durch den Gerichtshof klären zu lassen, daß die mit der Richtlinie geschaffene viehseuchenrechtliche Regelung sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf innerstaatlicher Ebene unanwendbar sei und nicht angewandt werde, und um die Konsequenzen hieraus verbindlich feststellen zu lassen.

Die *fünfte Frage* sei unter ihren beiden Aspekten wegen der Einheitlichkeit und Vorhersehbarkeit, die im Fall einer gemeinschaftlichen und daher nicht verbotenen gesundheitspolizeilichen Gebühr erforderlich seien (EuGH 25. Januar 1977 — *Bauhuis*, 46/76 — Slg. 1977, 5), zu bejahen.

Wolle man Artikel 32 der Richtlinie 72/462, der die zeitliche Reihenfolge der schrittweisen Umsetzung dieser Richtlinie festlege, im Einklang mit dem Modell einer viehseuchenrechtlichen Regelung, das man einzuführen beabsichtigt habe, auslegen, so müßten vor der

Anwendung der hiermit geschaffenen gemeinschaftsrechtlichen Regelung — zu jedem ihrer Teile — zahlreiche, für das Funktionieren dieser Regelung notwendige Maßnahmen getroffen werden. Es zeige sich aber, daß keine derartige Durchführungsbestimmung erlassen worden sei.

Folglich hätten die Mitgliedstaaten den Wirtschaftsteilnehmern nicht die Zahlung der bei den viehseuchenrechtlichen Kontrollen anfallender Kosten wirksam aufgeben können und könnten dies auch nicht, selbst wenn sie es wollten.

Zur *sechsten Frage* trägt die Antragstellerin vor, zum einen besäßen die privaten Wirtschaftsteilnehmer aufgrund des in den Verordnungen über die gemeinsame Marktorganisation enthaltenen Verbots der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung das ihnen durch die Gemeinschaftsnorm unmittelbar verliehene subjektive Recht, die Abgabe nicht zu zahlen, zum anderen mußten die Mitgliedstaaten sich enthalten, Abgaben gleicher Wirkung und damit gesundheitspolizeiliche Gebühren zu erheben. Um in dieser Rechtslage Abhilfe zu schaffen, sei eine Norm erforderlich, die die gleiche Rechtswirkung wie eine Verordnung erzeuge. Eine solche Norm könne sicherlich in einer Richtlinienbestimmung enthalten sein, sofern diese unmittelbar gelte; anderenfalls müsse die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht abgewartet werden.

Da keiner dieser beiden Fälle hier gegeben sei, bestehe die geschilderte Rechtslage und berechtige den Wirtschaftsteilnehmer dazu, die Zahlung der umstrittenen Gebühr zu verweigern.

B — Erklärungen der italienischen Regierung

Die italienische Regierung macht zunächst Vorbehalte in bezug auf die Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens geltend, das von einem italieni-

sehen Gericht im Rahmen eines Mahnverfahrens vorgelegt worden sei, und bemerkt sodann, daß die *erste Frage*, so wie sie formuliert sei, verneint werden müsse. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß die finanziellen Belastungen, die anlässlich viehseuchenrechtlicher Kontrollen auf aus dritten Ländern eingeführte Erzeugnisse erhoben würden, in zwei Fällen keine Abgaben zollgleicher Wirkung darstellten, nämlich wenn sie die Gegenleistung für dem Wirtschaftsteilnehmer geleistete Dienste seien und wenn sie im Rahmen einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung erhoben würden.

Was die *zweite Frage* angehe, die in Wirklichkeit bei Verneinung der ersten Frage gegenstandslos werde, so genüge für ihre Beantwortung die Feststellung, daß die in Artikel 12 der Verordnung Nr. 14/64 und Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 enthaltenen Verbote beim jeweiligen Inkrafttreten der beiden Verordnungen wirksam geworden seien.

Zu den vier folgenden Fragen meint die italienische Regierung, sie könnten einheitlich beantwortet werden. Die Richtlinie 72/462 ordne im allgemeinen Interesse mit Hilfe von Gemeinschaftsmaßnahmen die obligatorische und systematische Kontrolle der Rinder und Schweine sowie des frischen Fleisches aus Drittländern an und schreibe außerdem als einheitlichen Grundsatz vor, daß mit den Kosten für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen die einzeln beteiligten Marktbürger belastet würden. Sie stelle durchaus keine Ermächtigung zur Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung dar, und ihre Rechtmäßigkeit könne nicht in Zweifel gezogen werden.

Die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, mit den Kosten für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen die beteiligten Marktbürger zu belasten, müsse einheitlich eingehalten werden, um etwaige Verkehrsverlagerungen zu verhindern,

die sich aus den Unterschieden zwischen den nationalen Rechtsvorschriften ergeben könnten.

Dazu bestimmt, die unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften zu „harmonisieren“, habe die Richtlinie die mit den viehseuchenrechtlichen Kontrollen verbundenen finanziellen Belastungen geregelt und nicht „eingeführt“. Das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Juli 1977 in der Rechtssache 89/76 (*Kommission/Niederlande* — Slg. 1977, 1355) bestätigte diese Auffassung.

Was die in der *fünften Frage* ins Auge gefaßte Notwendigkeit angehe, ergänzende Gemeinschaftsnormen über die Feststellung der Kosten und die Modalitäten ihrer Zahlung zu erlassen, so sei zu bemerken, daß die für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen zu zahlenden Kosten nicht in einem einzigen Betrag festgestellt werden könnten. Auf Gemeinschaftsebene habe nur bestimmt werden können, daß es sich um die Finanzierung einer Dienstleistung handle, und die Richtlinie habe dies als Kriterium für die Feststellung der den Wirtschaftsteilnehmern aufzuerlegenden Belastung zugrunde gelegt. Die Grenzen, innerhalb deren die Belastung der obligatorischen und systematischen viehseuchenrechtlichen Kontrollen bei der Einfuhr aus dritten Ländern den einzelnen Wirtschaftsteilnehmern aufgebürdet werden dürfe, seien auf Gemeinschaftsebene bestimmt; die Feststellung der zu erstattenden Kosten könne nur auf innerstaatlicher Ebene erfolgen.

Die *sechste Frage* habe nur für den Fall Bedeutung, daß nationale Rechtsvorschriften nicht schon im Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie die beteiligten Marktbürger mit den bei den viehseuchenrechtlichen Kontrollen anfallenden Kosten belastet hätten. Dagegen stelle sich die Frage — bereits aufgrund der Zielsetzung der Gemeinschaftsrichtlinie — nicht, wenn die nationalen Rechtsvorschriften schon die einzelnen mit den Kosten für diese Kontrollen belasteten.

C — Erklärungen der Kommission

Die Kommission bemerkt zunächst, aufgrund der in Artikel 32 der Richtlinie 72/462 festgesetzten Termine gelte diese Richtlinie nicht für die in Rede stehenden Einfuhren.

Was die Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung im Drittlandshandel betreffe, so habe der Gerichtshof klargestellt, daß sich dieses Problem nur lösen lasse, wenn den Forderungen Rechnung getragen werde, die sich aus der Aufstellung des Gemeinsamen Zolltarifs ebenso ergäben wie aus der gemeinsamen Handelspolitik; diese Forderungen im jeweiligen Fall zu beurteilen, sei Aufgabe des Rates und der Kommission (EuGH 13. Dezember 1973 — *Diamantarbeiters*, verbundene Rechtssachen 37 und 38/73 — Slg. 1973, 1609).

In Ausübung dieser Befugnis habe der Rat mit Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung, die nicht in dieser Verordnung vorgesehen seien, bei Einfuhren von Rindern und Rindfleisch aus dritten Ländern verboten. Diese Bestimmung sei am 1. November 1964 rechtswirksam geworden (EuGH 7. März 1972 — *Marimex/Italienischer Finanzminister*, 84/71 — Slg. 1972, 98). Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 habe dieses Verbot bekräftigt, dabei aber dem Rat die Möglichkeit eingeräumt, hiervon abzuweichen.

Die Kommission erwähnt die Definition der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle, wie sie der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu entnehmen sei, und bemerkt sodann, nach den jüngeren Entscheidungen stellten finanzielle Belastungen, die anlässlich viehseuchenrechtlicher Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr erhoben würden, keine Abgaben zollgleicher Wirkung dar, wenn sie durch eine Gemeinschaftsnorm vorgeschrieben seien, sich als Begünstigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten auswirkten und die tatsächli-

chen Kosten für die Kontrollen nicht überstiegen (EuGH 25. Januar 1977) *Bauhuis*, 46/76 — Slg. 1977, 5, und EuGH 12. Juli 1977 — *Kommission/Niederlande*, 89/76 — Slg. 1977, 1355). Was die viehseuchenrechtlichen Kontrollen bei Einfuhren von Rindfleisch aus dritten Ländern in der Zeit vor der Inkraftsetzung der in der Richtlinie 72/462 vorgesehenen Maßnahmen angehe, so sei Artikel 9 der Richtlinie 64/433 vom 26. Juni 1964 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim *innergemeinschaftlichen* Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl. vom 29. 7. 1964, S. 2012) einschlägig, wonach bis zu einer Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr von frischem Fleisch aus dritten Ländern die einzelstaatlichen Bestimmungen für die Einfuhrerzeugnisse aus diesen Ländern nicht günstiger sein dürften als die Bestimmungen zur Regelung des innergemeinschaftlichen Handels.

Die in dieser Bestimmung miterfaßten Kontrollen bei der Einfuhr aus dritten Ländern entsprächen den Voraussetzungen, die es gemäß dem Urteil *Bauhuis* erlaubten, die für diese Kontrolle erhobenen Gebühren als nicht unter die Definition der Abgaben zollgleicher Wirkung fallend anzusehen. Sie seien durch Gemeinschaftsnormen vorgeschrieben und wirkten sich als Begünstigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten aus, der so vor dem Schaden bewahrt werde, der durch die Vornahme von viehseuchenrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel entstehen könnte, falls nicht auch für die Einfuhrerzeugnisse aus dritten Ländern ähnliche Maßnahmen vorgesehen würden.

Gebühren, die ein Mitgliedstaat wegen der Kosten für die Kontrollen erhebe, die zur Sicherung der Durchführung von Artikel 9 der Richtlinie 64/433 vorgenommen würden, seien somit keine Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle.

Die Kommission untersucht sodann die Richtlinie 72/462, insbesondere deren

Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26, wonach die Kosten für die in diesen Bestimmungen vorgeschriebenen viehseuchenrechtlichen Kontrollen zu Lasten des Versenders, des Empfängers oder ihrer Bevollmächtigten gehen, und gelangt zu der Feststellung, daß, da es sich um Kontrollen handele, die durch eine Gemeinschaftsrichtlinie im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft obligatorisch und einheitlich vorgeschrieben seien, die genannten finanziellen Belastungen nicht als Abgaben zollgleicher Wirkung betrachtet werden könnten, denn sie stellten lediglich den finanziell und wirtschaftlich gerechtfertigten Ausgleich für eine allen Mitgliedstaaten gleichermaßen vom Gemeinschaftsrecht auferlegte Verpflichtung dar (EuGH 25. Januar 1977 — *Bauhuis*, 46/76 — Slg. 1977, 5).

Die Kommission fügt hinzu, die Auferlegung und die Erhebung dieser Belastungen seien rechtmäßig, auch wenn sie nicht den vom Gerichtshof in dem vorerwähnten Urteil aufgestellten Voraussetzungen entsprächen, denn sie seien vom Rat nach dem Verfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages angeordnet worden, wie es Artikel 20 der Verordnung Nr. 805/68 erlaube.

Die *ersten beiden Fragen* seien dahin zu beantworten, daß zwar seit dem 1. November 1964 die einseitig durch einen Mitgliedstaat aus Gründen viehseuchenrechtlicher Kontrollen bei der Einfuhr von Rindern oder Rindfleisch auferlegten finanziellen Belastungen grundsätzlich — zumindest dann, wenn sie nicht Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung seien, die alle Waren, einheimische und eingeführte, nach den gleichen Kriterien erfasse — als Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle zu betrachten seien, dies aber nicht für die Belastungen gelte, die wegen der in Anwendung von Artikel 9 der Richtlinie 64/433 durchgeführten Kontrollen auferlegt würden, sofern ihr Betrag nicht die tatsächlichen Kosten dieser Kontrollen übersteige.

Die *dritte Frage* sei in dem Sinne zu beantworten, daß die Richtlinie 72/462 und insbesondere ihre Artikel 23 Absatz 4 und 26 die Mitgliedstaaten nicht ermächtigen, wieder gesundheitspolizeiliche Gebühren auf die aus Drittländern eingeführten Waren zu erheben, sondern daß sie sie verpflichteten, dem Versender, dem Empfänger oder ihrem Bevollmächtigten die Kosten für die in Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 24 der Richtlinie vorgesehenen Kontrollen aufzuerlegen. Die einzelstaatlichen Maßnahmen zur Erfüllung der in Artikel 23 Absatz 4 genannten Verpflichtung hätten jedoch, was die Kontrollen im Sinne von Artikel 23 Absätze 1 und 3 angehe, bis zum 1. Januar 1976 in Kraft gesetzt werden müssen.

Zur *vierten und fünften Frage*, die die Gültigkeit der Richtlinie 72/462 und das Problem betreffen, ob nicht Artikel 23 dieser Richtlinie, der sich mit der Erstattung der Kosten für die Kontrollen befaßt, durch gemeinschaftliche oder einzelstaatliche Durchführungsbestimmungen zu ergänzen ist, bemerkt die Kommission, obgleich nach ihrer Ansicht die Richtlinie nicht für die fraglichen Einfuhren gilt, diese Richtlinie sei ausreichend begründet, sie brauche die mit den Kontrollen verbundenen finanziellen Belastungen nicht zu harmonisieren, da insoweit der Grundsatz, daß diese Belastungen die tatsächlichen Kosten nicht übersteigen dürften, genüge, sie enthalte keine verbotene Ermächtigung, sie verstoße nicht gegen den Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die eigenen Mittel der Gemeinschaft, und sie sei schließlich nicht durch Durchführungsmaßnahmen zu ergänzen.

Die *sechste Frage* kann nach Auffassung der Kommission auf zweierlei Weise ausgelegt werden. Sie könne dahin gehen, ob die Wirtschaftsteilnehmer verpflichtet seien, die Kosten für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen an einen Mitgliedstaat zu zahlen, wenn andere Mitgliedstaaten Artikel 12 Absatz 8, Artikel

23 Absatz 4 und Artikel 26 der Richtlinie noch nicht durchführten, oder aber dahin, ob die Wirtschaftsteilnehmer verpflichtet seien, die Kosten für die zur Durchführung der Richtlinie vorgenommenen Kontrollen zu zahlen, wenn der Mitgliedstaat, der diese Kosten erheben wolle, keine weiteren Richtlinienbestimmungen durchführe.

Die Frage könne in beiden Fällen nur bejaht werden. Die dargestellten Situationen führten in keinem Fall zur Rechtswidrigkeit der ordnungsgemäß zum Zwecke der teilweisen Durchführung der Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Bestimmungen und Maßnahmen, zu deren Einhaltung die Wirtschaftsteilnehmer daher verpflichtet seien.

D — Erklärungen des Rates

Nachdem der Rat seine Tätigkeit und die der Kommission auf dem Gebiet der Gesundheitspolizei im Handel mit Fleisch und Tieren erwähnt und beschrieben sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofes untersucht hat, bemerkt er, der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 9. Juli 1975 (*Schroeder*, 21/75 — Slg. 1975, 913) ausgeführt, daß Gebühren, die anlässlich einer tierärztlichen Untersuchung auf Rindfleisch aus dritten Ländern erhoben würden, Abgaben zollgleicher Wirkung darstellten, die gegen das in Artikel 20 der Verordnung Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch enthaltene Verbot der Erhebung derartiger Abgaben verstießen.

Der in diesem Urteil aufgestellte Grundsatz gelte jedoch nicht für Gebühren, die anlässlich einer durch die Gemeinschaft angeordneten Kontrolle erhoben würden, was in der Rechtssache *Schroeder* nicht der Fall gewesen sei, denn Rindfleischkonserven fielen — obgleich sie zum Geltungsbereich der Marktorganisation gehörten — nicht unter die Richtlinie 72/462/EWG, die nur frisches Fleisch betreffe.

Nach Ansicht des Rates muß die Rechtsprechung, die bereits für den innerstaatlichen Handel anerkennt, daß Gebühren für auf Gemeinschaftsebene vorgeschriebene (und durchgeführte) viehseuchenrechtliche Kontrollen keine Abgaben zollgleicher Wirkung seien, sofern ihr Betrag die bei den Kontrollen anfallenden Kosten nicht übersteige, auch auf die viehseuchenrechtlichen Kontrollen bei der Einfuhr aus dritten Ländern, denen eine unter die Richtlinie 72/462/EWG fallende Ware unterzogen werde, angewandt werden.

Bei der Beantwortung der von dem italienischen Gericht vorgelegten Fragen prüft der Rat zunächst die *dritte Frage*. Er trägt vor, die Richtlinie 72/462/EWG ermächtige die Mitgliedstaaten, die unter der neuen Gemeinschaftsregelung zu erhebenden Gebühren einzuführen oder die bereits auf innerstaatlicher Ebene bestehenden Gebühren unter dieser Regelung beizubehalten. Die Mitgliedstaaten hätten zwar nach den fraglichen Bestimmungen bis zum 1. Oktober 1973 oder 1. Januar 1976 Zeit gehabt, um die vorgesehenen Maßnahmen zu erlassen, sie hätten aber die Richtlinie schon vom Tag ihrer Bekanntgabe, d. h. vom 20. Dezember 1972 an durchführen können. Seit diesem Zeitpunkt seien die Gebühren rechtmäßig.

Die *vierte Frage* (erster Gedankenstrich) geht dahin, ob diejenigen Richtlinienbestimmungen, die die Mitgliedstaaten verpflichten, die Kosten für die Kontrollen den Wirtschaftsteilnehmern aufzuerlegen, deswegen ungültig sind, weil die Abweichung von der Verordnung Nr. 805/68 nicht begründet worden ist. Der Rat schlägt vor, hierauf zu antworten, daß die Untersuchungsgebühren anderer Art seien als die Abgaben zollgleicher Wirkung, so daß es nicht nötig gewesen sei, von dieser Verordnung „abzuweichen“, und demgemäß auch nicht, eine nicht vorhandene Abweichung zu begründen. Mit der *fünften Frage* wird ersucht zu klären, ob die Richtlinie

72/462/EWG durch einzelstaatliche oder gemeinschaftliche Bestimmungen über die Höhe der Belastungen sowie die Modalitäten und Bedingungen ihrer Erhebung zu ergänzen ist. Der Rat ist der Ansicht, daß gemäß Artikel 189 Absatz 3 des Vertrages für die genannte Richtlinie keine Pflicht bestehe, alles im Detail vorzuschreiben, und daß die Richtlinie durch einzelstaatliche Maßnahmen durchgeführt werden könne.

Die Urteile des Gerichtshofes vom 25. Januar 1977 und 12. Juli 1977 in den Rechtssachen 46/76, *Baubuis*, und 89/76, *Kommission/Niederlande*, hätten jedoch nicht ausgeschlossen, daß ergänzende Gemeinschaftsmaßnahmen erforderlich sein könnten, falls die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Richtlinie zu stark voneinander abwichen.

Die Antwort auf die fünfte Frage erlaube gleichzeitig festzustellen, daß die übrigen in der *vierten Frage* erwähnten Gesichtspunkte nicht die Ungültigkeit der Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 der Richtlinie bewirken könnten, wie auch, die *sechste Frage* zu bejahen.

Was das Problem der „eigenen Mittel“ (*vierte Frage vierter Gedankenstrich*) angehe, so sei zu antworten, daß der Umstand, daß die Richtlinie 72/462/EWG den Mitgliedstaaten die Kompetenz hinsichtlich der Mittel zur Erfüllung der Verpflichtungen lasse, sie davon entbinde, die zu schaffenden Einnahmen zwangsläufig in den Gemeinschaftshaushalt zu zahlen, vielmehr gestatte, daß diese im innerstaatlichen Bereich blieben.

Schließlich gehe es noch um das mit der *zweiten Frage* aufgeworfene Problem, wie es sich mit den Gebühren für diejenigen Kontrollen verhalte, die bei den vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 72/462 getätigten Einfuhren von Rindfleisch durchgeführt worden seien, wie es bei der ersten der in Rede stehenden Einfuhren der Fall sei. Könnten diese Kontrollen zur Erhebung von Abgaben für eine

gemeinschaftsrechtliche Kontrolle führen, die noch nicht bestanden habe? Zur Unterstützung einer Lösung, die von der im Urteil vom 9. Juli 1975 (*Schroeder*) vertretenen abweicht, macht der Rat geltend, a) daß die Abgaben für die tierärztliche Untersuchung nicht mit den Abgaben zollgleicher Wirkung verglichen werden könnten, da sie völlig anderer Art seien, b) daß es den Mitgliedstaaten verboten sei, im Handel mit dritten Ländern eine günstigere Regelung anzuwenden als die, die im innergemeinschaftlichen Handel gelte (Art. 9 der Richtlinie 64/433/EWG), und c) daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (EuGH 25. Januar 1977 — *Bauhuis*, 46/76 — Slg. 1977, 19, Randnr. 43 bis 46 in der Zeit vor der Errichtung eines gemeinschaftsrechtlichen Kontroll-

systems zulässigerweise Kontrollen aufgrund von Artikel 36 des Vertrages hätten durchgeführt werden dürfen.

In der Sitzung vom 16. November 1977 haben die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt E. Cappelli, die italienische Regierung, vertreten durch Rechtsanwalt A. Marzano, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten G. Campogrande, und der Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch seine Bevollmächtigte C. Giorgi, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 21. Februar 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Der Pretore von Alessandria stellt dem Gerichtshof mit Beschluß vom 28. Mai 1977, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 6. Juni 1977, verschiedene Fragen nach der Auslegung von Artikel 12, insbesondere des Absatzes 2, der Verordnung Nr. 14/64 des Rates vom 5. Februar 1964 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. vom 27. 2. 1964, S. 562) und von Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148 vom 28. 6. 1968, S. 24) sowie nach der Auslegung und der Gültigkeit mehrerer Bestimmungen der Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern (ABl. L 302 vom 31. 12. 1972, S. 28).
- 2 Diese Fragen sind anläßlich eines Mahnverfahrens gemäß Artikel 633 ff. des italienischen Codice di procedura civile aufgeworfen worden, das die Firma Simmenthal beim Pretore von Alessandria angestrengt hat, um die Erstattung zweier Beträge — von 128 370 Lire und von 186 765 Lire — zu erreichen; diese Beträge waren von der italienischen Verwaltung als Untersuchungsgebühren (*diritti di visita*) aus Anlaß viehseuchenrechtlicher Kontroll-

len erhoben worden, denen zwei Partien gefrorenen Rindfleischs aus Drittländern bei ihrer am 29. November 1971 und 11. Januar 1973 erfolgten Einfuhr nach Italien unterzogen worden waren.

- 3 Nach Ansicht der Antragstellerin des Ausgangsverfahrens stellen diese Gebühren Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle dar, deren Erhebung mit Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 und Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 unvereinbar sei; diese Bestimmungen untersagen vorbehaltlich der in ihnen erwähnten Ausnahmen oder Abweichungen die Erhebung von Zöllen oder Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle bei der Einfuhr von genießbarem Fleisch von Hausrindern, frisch, gekühlt oder gefroren, aus einem Drittland in die Gemeinschaft.

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

- 4/7 Die Regierung der Italienischen Republik hat die Frage aufgeworfen, ob der Gerichtshof mit einem Vorabentscheidungsersuchen im Rahmen eines von einem einzelnen bei dem italienischen Pretore gegen die Verwaltung angestregten Mahnverfahrens befaßt werden kann. Sie hat geltend gemacht, ein solches Verfahren trage nicht den Charakter eines gewöhnlichen Rechtsstreits, da der Richter allein anhand des Vorbringens des Antragstellers entscheide und den Verfahrensgegner verurteilen könne, ohne ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben zu haben. Dieses Verfahren werde nur in ein Streitiges Verfahren übergeleitet, wenn der Schuldner gegen den Mahnbescheid Widerspruch erhebe. Hieraus folge, daß in diesem Verfahren sich nur einer der Beteiligten zur Zweckmäßigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens äußern und, erforderlichenfalls in Zusammenarbeit mit dem nationalen Richter, bei der Abfassung der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen mitwirken könne, während dem anderen hierzu jede Möglichkeit genommen sei, so daß er die gestellten Fragen vor dem Gerichtshof weder abändern noch auch nur ergänzen lassen könne.

- 8/9 Gemäß Artikel 177 des Vertrages steht jedem einzelstaatlichen Gericht das Vorabentscheidungsverfahren offen. Wie der Gerichtshof bereits früher entschieden hat, genügt es festzustellen, daß der Pretore im Rahmen des Mahnverfahrens eine richterliche Tätigkeit im Sinne des Artikels 177 ausübt und zum Erlaß seiner Entscheidung eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts für erforderlich hält. Der Gerichtshof hat nicht zu prüfen, in welchem Verfahrensstadium die Frage gestellt worden ist.

- 10/11 Die Anrufung des Gerichtshofes hängt zwar nach Artikel 177 nicht davon ab, ob das Verfahren, in dem der einzelstaatliche Richter eine Vorlagefrage abfaßt, streitigen Charakter aufweist, doch kann es gegebenenfalls im Interesse einer geordneten Rechtspflege liegen, daß die Vorlagefrage erst im Anschluß an eine streitige Verhandlung vorgelegt wird. Ob dies erforderlich ist, hat indessen allein das einzelstaatliche Gericht zu beurteilen.

Zur Hauptsache

Zur ersten Frage

- 12/13 Die erste Frage geht dahin, ob die Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr.14/64 und 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 dahin auszulegen sind, daß jede finanzielle Belastung, die in einem Mitgliedstaat anläßlich einer viehseuchenrechtlichen Kontrolle auferlegt und an der Grenze auf Einfuhren von Rindern und Rindfleisch aus Drittländern erhoben wird, eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll darstellt. Mit dieser Frage soll geklärt werden, ob sich die in diesen beiden Bestimmungen aufgestellten Verbote der Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung auf diejenigen finanziellen Belastungen erstrecken, die anläßlich viehseuchenrechtlicher Kontrollen von aus Drittländern eingeführten Rindern und Rindfleisch erhoben werden.

- 14/15 Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 7. März 1972 *Marimex*, 84/71 — (Slg. 1972, 98) für Recht erkannt, daß der Begriff der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle in den Artikeln 12 Absatz 1 und 2 der Verordnung Nr. 14/64 und 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 den gleichen Sinn hat wie in den Artikeln 9 ff. des Vertrages. Daher sind finanzielle Belastungen, die aus Gründen viehseuchenrechtlicher Kontrollen von aus Drittländern eingeführten Rindern und Rindfleisch auferlegt werden, unabhängig von ihrer Höhe als Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle im Sinne der Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 und 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 anzusehen, sofern sie nicht Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung sind, die systematisch sämtliche inländischen und eingeführten Waren nach gleichen Kriterien auf der gleichen Handelsstufe erfaßt.

Zur zweiten Frage

- 16 Für den Fall, daß die erste Frage bejaht wird, wird sodann um Entscheidung ersucht, seit welchem Zeitpunkt das Verbot der Erhebung derartiger finanzieller Belastungen besteht.

- 17 Hierauf ist zu antworten, daß, wie der Gerichtshof bereits im Urteil vom 7. März 1972 (*Marimex*, 84/71 — Slg. 1972, 98 f.) festgestellt hat, die Bestimmungen des Artikels 12 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 14/64 am 1. November 1964 und die des Artikels 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 am 29. Juli 1968 rechtswirksam geworden sind.

Zur dritten und vierten Frage

- 18/20 Die dritte und die vierte Frage gehen dahin, ob die Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 und insbesondere ihre Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 die Mitgliedstaaten ermächtigen, „wieder gesundheitspolizeiliche Gebühren einzuführen“, gegebenenfalls von welchem Zeitpunkt an, (dritte Frage) und, falls dies bejaht wird, ob diese Richtlinie und namentlich die erwähnten Artikel als rechtmäßig anzusehen sind (vierte Frage). Im Lichte der Artikel 12 der Verordnung Nr. 14/64 und 20 der Verordnung Nr. 805/68 betrachtet, soll mit diesen Fragen geklärt werden, ob die angeführten Artikel der Richtlinie 72/462 Ausnahmen oder Abweichungen im Sinne der erwähnten Artikel 12 Absatz 2 und 20 Absatz 2 von dem in diesen Bestimmungen aufgestellten grundsätzlichen Verbot der Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung darstellen und, bejahendenfalls, ob diese Verordnungen zulässigerweise die Möglichkeit vorsehen durften, von diesem Verbot abzuweichen oder Ausnahmen zu machen. Es ist daher zunächst zu prüfen, ob der Rat und gegebenenfalls die Kommission in den von ihnen erlassenen Verordnungen derartige Ausnahmen oder Abweichungen vorsehen dürfen.
- 21/23 Die Abschaffung der Abgaben zollgleicher Wirkung verfolgt, soweit sie den Handel mit dritten Ländern betrifft, andere Ziele und hat andere Rechtsgrundlagen als diejenigen, auf denen das Verbot solcher Abgaben im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr beruht und die dieses rechtfertigen. Was den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr angeht, so handelt es sich um ein vom Vertrag selbst in Artikel 9 aufgestelltes Verbot, das deshalb unbedingt und absolut ist, weil es dem freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft dienen soll. Was dagegen den Handel mit dritten Ländern betrifft, so muß die Frage, ob Abgaben gleicher Wirkung abzuschaffen, aufrechtzuerhalten, zu ändern oder neu einzuführen sind, sowohl zu den Erfordernissen der gemeinsamen Handelspolitik als auch zu den sich aus der Aufstellung des Gemeinsamen Zolltarifs ergebenden Erfordernissen einer Angleichung der Bedingungen für die Einfuhr aus Drittländern in Beziehung gesetzt werden.
- 24/27 Im Hinblick auf diese Unterschiede können auf den Drittlandshandel nicht die vom Gerichtshof im Urteil vom 25. Januar 1977 (*Baubuis*, 46/76 — Slg.

1977, 5) entwickelten Grundsätze angewandt werden, wonach diejenigen gesundheitsbehördlichen Untersuchungsgebühren nicht als Abgaben gleicher Wirkung im Sinne der Artikel 9, 12 und 13 des Vertrages zu qualifizieren sind, die zur Deckung der Kosten für eine einheitliche Kontrolle erhoben werden, die dem Versandland aufgrund einer Verordnung oder Richtlinie der Gemeinschaft vorgeschrieben ist und die, indem sie darauf abzielt, die Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen überflüssig zu machen, eine Maßnahme zur Beseitigung der Hindernisse für den Handel zwischen Mitgliedstaaten darstellt. Diese Überlegungen spielen in bezug auf die finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit den Kontrollen von Waren aus dritten Ländern keine Rolle, bei denen es nicht um die Abschaffung, sondern vielmehr um die Vereinheitlichung von Gebühren geht und bei denen dem Verbot, der Aufrechterhaltung, der Änderung oder der Einführung von Abgaben gleicher Wirkung das Bestreben, die Belastungen an den Außengrenzen der Gemeinschaft einander anzugleichen, ebenso wie Erwägungen der gemeinsamen Handelspolitik zugrunde liegen. Aus den gleichen Überlegungen ergibt sich; daß das Verbot im Hinblick auf den Handel mit dritten Ländern nicht absolut ist und daß, wenn es vom Rat oder gegebenenfalls von der Kommission aufgestellt wird, diese insoweit Ausnahmen oder Abweichungen vorsehen können. Die Berücksichtigung der erwähnten Ziele hat jedoch zur Folge, daß es sich bei den finanziellen Belastungen, die zusätzlich zu den von der Gemeinschaft eingeführten Zöllen erhoben werden, nur um Belastungen handeln kann, die als solche in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitliche Auswirkungen auf den betroffenen Drittlandshandel haben.

28/29

Somit hat der Rat dadurch, daß er in den Artikeln 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 und 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 die Möglichkeit derartiger Ausnahmen oder Abweichungen vorsah, in keiner Hinsicht den Vertrag oder die zu dessen Durchführung erlassenen Bestimmungen verletzt. Folglich ist zu prüfen, ob nicht die Abgaben gleicher Wirkung, auf die sich das vorliegende Gericht bezieht, unter eine der in den genannten Verordnungen vorbehaltenen Ausnahmen oder Abweichungen fallen.

30/32

Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 bestimmt: „Bei Einfuhren aus dritten Ländern sind mit der Anwendung dieser Verordnung unvereinbar:

— die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung, die nicht in dieser Verordnung vorgesehen sind . . .“

Die Verordnung sieht jedoch, was die Gebühren für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen angeht, selbst keine Ausnahme von dem in ihr aufgestellten Verbot vor. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß diese Verordnung mit

Wirkung vom 29. Juli 1968 durch die Verordnung Nr. 805/68 aufgehoben und ersetzt wurde.

- 33 Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68, der Bestandteil des dem Handel mit dritten Ländern gewidmeten Titel II dieser Verordnung ist, bestimmt: „Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung oder vorbehaltlich einer vom Rat auf Vorschlag der Kommission nach dem Abstimmungsverfahren des Artikels 43 Absatz 2 des Vertrages beschlossenen Ausnahme ist folgendes untersagt:

— die Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle . . .“

- 34/35 Die Verordnung Nr. 805/68 enthält zwar keine Ausnahme in bezug auf die Gebühren für viehseuchenrechtliche Kontrollen, es ist aber zu prüfen, ob sich nicht eine solche Ausnahme, wie sie in Artikel 20 Absatz 2 erwähnt ist, aus anderen Bestimmungen ergibt. Die dritte und vierte Frage des vorliegenden Gerichts gehen nämlich im wesentlichen dahin, ob die Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 der Richtlinie 72/462 eine derartige Ausnahme enthalten.

- 36/39 Die Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern (ABl. L 302, S. 28) sieht die Einrichtung einer einheitlichen viehseuchenrechtlichen Kontrolle vor, deren Einzelheiten je nach den Umständen vom Rat, von der Kommission oder von den Mitgliedern festzulegen sind. Artikel 12 Absätze 1 und 7 sowie die Artikel 23, 24 und 25 der Richtlinie verpflichten die Mitgliedstaaten, eine viehseuchenrechtliche Kontrolle bei der Einfuhr der Tiere (Art. 12) und des frischen Fleisches (Art. 23, 24 und 25) vorzunehmen, und die Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 schreiben vor, daß die Durchführung der in diesen Artikeln vorgesehenen Maßnahmen „zu Lasten des Versenders, des Empfängers oder ihrer Bevollmächtigten [geht], ohne daß der Staat eine Entschädigung zahlt“. Mit der Bestimmung, daß die Kosten für die in Rede stehenden viehseuchenrechtlichen und Genußtauglichkeitskontrollen den bezeichneten Wirtschaftsteilnehmern aufzuerlegen sind, verbieten die genannten Vorschriften nicht, daß diese Auferlegung im Wege der Festsetzung von Gebühren erfolgt, sofern diese die tatsächlichen Kosten der Kontrollen nicht übersteigen. Diese Vorschriften stellen somit im Sinne von Artikel 20 der Verordnung Nr. 805/68 eine Ausnahme von dem in dieser Bestimmung niedergelegten Verbot der Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung dar.

40/41 Diese Ausnahmeregelung ist nur unter der Voraussetzung anwendbar, daß die Kontrollen, deren Kosten die Ausnahmen zu decken ermöglichen sollen, von den betroffenen Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie gestaltet und vorgenommen worden sind. Denn jede der genannten Bestimmungen gibt klar zu erkennen, daß es die bei der Durchführung der Artikel 12, 23, 24 und 25 der Richtlinie entstandenen Kosten sind, die zurückzufordern sind.

42 Artikel 32 der Richtlinie 72/462 bestimmt:

„1. Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie und ihren Anhängen innerhalb folgender Fristen nachzukommen:

a) bis zum 1. Oktober 1973 in bezug auf Artikel 23 Absatz 1 und Absatz 3 Buchstaben a, b und c;

b) bis zum 1. Januar 1976 in bezug auf alle übrigen Vorschriften mit Ausnahme der Bestimmungen über ein gemeinschaftliches Verfahren.

2. Die Mitgliedstaaten kommen den Bestimmungen über ein in der Richtlinie vorgesehenes gemeinschaftliches Verfahren bis zum 1. Januar 1977 nach.

Zwischen der Einführung der aufgrund dieser Bestimmungen festgelegten Maßnahmen und dem genannten Zeitpunkt müssen jedoch mindestens zwei Jahre liegen.“

43 Ferner bestimmt Absatz 3 derselben Vorschrift: „Zu dem in Absatz 2 bestimmten Zeitpunkt treten die Artikel 4 und 11 der Richtlinie des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen und Artikel 9 der Richtlinie des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch außer Kraft.“

44 Demnach kann, worauf übrigens auch in der letzten Begründungserwägung der Richtlinie 72/462 hingewiesen wird, eine große Anzahl von Bestimmungen der Richtlinie nicht in Kraft gesetzt werden, ohne daß die Gemeinschaftsbehörden vorher die erforderlichen Maßnahmen — vor allem im Rahmen des in den Artikeln 29 und 30 der Richtlinie genannten Verfahrens des Ständigen Veterinärausschusses — erlassen haben.

45/50 Die Vornahme der in den Artikeln 12, 23, 24 und 25 der Richtlinie vorgesehenen viehseuchenrechtlichen und Genußtauglichkeitskontrollen von Tieren und frischem Fleisch aus Drittländern setzt — zumindest soweit die Richtlinie den Handel und die Beförderung außerhalb der bloßen Durchfuhr durch die Gemeinschaft von einem Drittland nach einem anderen Drittland betrifft — voraus, daß die zuständige Gemeinschaftsstellen mehrere Durchführungsmaßnahmen treffen. So muß nach Artikel 23 Absatz 2 (erster Gedankenstrich) die Kontrolle ergeben, daß dieses Fleisch aus dem Hoheitsgebiet oder einem Teil des Hoheitsgebiets eines auf der Liste, die vom Rat aufgestellt und im Amtsblatt veröffentlicht worden ist, aufgeführten Drittlandes stammt, und nach derselben Bestimmung (dritter Gedankenstrich) müssen dem Fleisch eine Gesundheitsbescheinigung, die einem nach Stellungnahme des Ständigen Veterinärausschusses erstellten Muster entspricht, sowie eine dem Anhang C der Richtlinie entsprechende Genußtauglichkeitsbescheinigung beigelegt sein. Außerdem sieht Artikel 4 der Richtlinie vor, daß die Liste der Drittländer durch eine Liste der in diesen Ländern gelegenen Betriebe (Schlachthöfe, Zerlegungsbetriebe, Kühlhäuser) zu ergänzen ist, aus denen die Einfuhr von frischem Fleisch in den Mitgliedstaaten zugelassen werden kann. Artikel 16 bestimmt, daß nur Fleisch eingeführt werden darf, das den nach dem Verfahren des Ständigen Veterinärausschusses festzulegenden viehseuchenrechtlichen Bedingungen entspricht. Nach Artikel 24 Absatz 1 ist jede Sendung von frischem Fleisch bei der Einfuhr einer Kontrolle der Genußtauglichkeit sowie einer viehseuchenrechtlichen Kontrolle durch einen amtlichen Tierarzt zu unterziehen, und nach Absatz 3 dieser Vorschrift werden „die für eine einheitliche Durchführung der Kontrollen nach Absatz 1 erforderlichen Einzelheiten“ nach dem Verfahren des Artikels 29 festgelegt. Schließlich bestimmt Artikel 27, daß die Mitgliedstaaten Verzeichnisse der Einfuhruntersuchungsstellen für die Einfuhr von Tieren und frischem Fleisch aufstellen und sie der Kommission zuleiten und daß diese Einfuhruntersuchungsstellen nach dem Verfahren des Ständigen Veterinärausschusses zugelassen werden müssen.

51/54 Es scheint zwar, daß die in Artikel 23 Absatz 2 erster Gedankenstrich bezeichnete Liste aufgestellt worden ist, doch ist sie jedenfalls nicht im Amtsblatt veröffentlicht worden, und nach den Erklärungen der Kommission sind auch die vorerwähnten Durchführungsmaßnahmen noch nicht erlassen worden, so daß eine Umsetzung der Artikel 12, 23, 24 und 25 der Richtlinie nicht möglich ist. Aus diesen Überlegungen folgt, daß die Richtlinie 72/462, da die in ihr selbst aufgestellten Bedingungen nicht erfüllt sind, die — abweichend vom Verbot der Abgaben gleicher Wirkung — die Grundlage für die Erhebung von Gebühren für die viehseuchenrechtliche Kontrolle bilden sollen, beim gegenwärtigen Stand ihrer Durchführung die Erhebung der genannten Gebühren nicht rechtfertigen kann. Es läßt sich auch nicht die Auffassung vertreten, daß die Mitgliedstaaten mit der Anwendung der nationa-

len Gesundheitsvorschriften, die im Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie in Kraft waren, die Richtlinie gewissermaßen im Vorgriff durchgeführt hätten, weil die aufgrund dieser Vorschriften vorgenommenen Kontrollen im Hinblick auf die Volksgesundheit praktisch ähnliche Garantien böten wie die, die die Richtlinie geben solle. Denn das Ziel der Richtlinie besteht nicht darin, die Regelungen zum Schutze der Volksgesundheit in den Mitgliedstaaten zu verstärken, sondern darin, die Einheitlichkeit der Kontrollverfahren sicherzustellen, um Wettbewerbsverzerrungen und Verkehrsverlagerungen im Gemeinsamen Markt zu verhüten.

55 Auf die dritte und vierte Frage ist daher zu antworten,

- a) daß der Rat dadurch, daß er in den von ihm erlassenen Verordnungen und insbesondere in den Artikeln 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 und 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 die Möglichkeit vorsieht, — in der von ihm bestimmten Form festzulegende — Ausnahmen oder Abweichungen vom Verbot der Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung im Handel mit dritten Ländern vorzunehmen, nicht gegen eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts verstößt, sofern es sich jedenfalls um Belastungen handelt, die als solche in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitliche Auswirkungen auf den betroffenen Drittlandshandel haben;
- b) daß die Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 der Richtlinie 72/462 zwar in bezug auf die Kosten für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen bei der Einfuhr von Tieren und frischem Fleisch aus dritten Ländern Ausnahmen von dem in Artikel 20 der Verordnung Nr. 805/68 aufgestellten Verbot der Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung enthalten, diese Ausnahmeregelung aber erst anwendbar ist, nachdem die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt worden sind, die in den Artikeln 12, 23, 24 und 25 der Richtlinie vorgesehenen Kontrollen gemäß den Richtlinienvorschlägen einzurichten.

Zur fünften und sechsten Frage

56 Die Antwort auf die dritte und vierte Frage macht die Prüfung der übrigen Fragen gegenstandslos.

57/58

Um jedoch dem vorlegenden Gericht eine im Hinblick auf die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in dem von ihm zu entscheidenden Verfahren nützliche Antwort zu erteilen, muß geprüft werden, ob nicht aufgrund anderer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts eine Ausnahme oder Abweichung, wie sie die Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 und 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 vorsehen, anzuerkennen ist. Die Kommission beruft sich insoweit auf Artikel 9 der Richtlinie 64/433 des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl. vom 29. 7. 1964, S. 2012), der wie folgt lautet: „Ist die Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr von frischem Fleisch aus dritten Ländern am Tag des Inkrafttretens dieser Richtlinie nicht anwendbar, so dürfen bis zu ihrer Anwendung die einzelstaatlichen Bestimmungen für die Einfuhrerzeugnisse aus diesen Ländern nicht günstiger sein als die Bestimmungen zur Regelung des innergemeinschaftlichen Handels.“

59/64

Dieser Artikel 9 hat, obgleich er in einer Richtlinie in bezug auf viehseuchenrechtliche Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch enthalten ist, den spezifischen Zweck, vorläufig — bis zur Anwendung des Gemeinschaftssystems für die Einfuhr von frischem Fleisch aus dritten Ländern — eine Regel für die in Kraft gebliebenen einzelstaatlichen Bestimmungen aufzustellen, um zu verhindern, daß diese weniger streng oder mit weniger Kosten verbunden sind als das in der Richtlinie für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vorgesehene Kontrollsystem. Diese Regel — die offensichtlich dafür sorgen soll, daß diejenigen Wirtschaftsteilnehmer, die aus der Gemeinschaft stammendes frisches Fleisch auf den Markt bringen, nicht gegenüber ihren Konkurrenten, die Fleisch aus Drittländern einführen, benachteiligt werden — gilt deshalb nicht nur für die Kontrollen selbst, sondern auch für die aus diesem Anlaß erhobenen Gebühren. Die gleiche Regel ist ausgedrückt in der Entschließung des Rates vom 12. März 1968 über die gemeinsamen Maßnahmen, die im Veterinärbereich zu ergreifen sind (Abl. C 22, S. 18), in Artikel 11 der Richtlinie 64/432 des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen (ABl. S. 1977), in Artikel 15 der Richtlinie 71/118 des Rates vom 15. Februar 1971 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Geflügelfleisch (ABl. L 55, S. 23) und in Artikel 17 der Richtlinie 77/99 des Rates vom 21. Dezember 1976 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen (ABl. 1977, L 26, S. 85). Sie ist außerdem 1972 in Artikel 11 der Richtlinie 72/461 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl. L 302, S. 24), die die Richtlinie 64/433 ergänzt, übernommen worden. Nach der letzten Begründungserwägung der Richtlinie 72/461 ist

die fragliche Vorschrift dazu bestimmt, „in dieser Richtlinie den Grundsatz der Nichtdiskriminierung herauszustellen und infolgedessen ausdrücklich festzulegen, daß bis zur Anwendung einer genauen Gemeinschaftsregelung für die Einfuhr aus Drittländern die gegenüber diesen Ländern anzuwendenden einzelstaatlichen Bestimmungen nicht günstiger sein dürfen als die Bestimmungen, die aufgrund dieser Richtlinie im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten angewendet werden“. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß auf diese Regel in Artikel 32 Absatz 3 der vom Pretore von Alessandria angeführten Richtlinie 72/462 ausdrücklich Bezug genommen wird; danach bleibt Artikel 9 der Richtlinie 64/433 so lange in Kraft, wie die Mitgliedstaaten nicht imstande sind, die Richtlinienbestimmungen „über ein gemeinschaftliches Verfahren“ in Kraft zu setzen.

65/67

Aus diesen Überlegungen folgt, daß Artikel 9 der Richtlinie 64/433 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 hinsichtlich der viehseuchenrechtlichen und Genußtauglichkeitskontrollen von frischem Fleisch aus dritten Ländern vom Verbot der Erhebung von Gebühren für viehseuchenrechtliche Kontrollen abweicht, soweit dies erforderlich ist, um eine nichtdiskriminierende Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer, die im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr frisches Fleisch auf den Markt bringen und deshalb der Zahlung von Gebühren für die viehseuchenrechtliche Kontrolle im Versandland unterliegen, einerseits und derjenigen, die aus Drittländern einführen, andererseits zu gewährleisten, vorausgesetzt, daß diese Gebühren die tatsächlichen Kosten für die Kontrollen nicht übersteigen. Was die Verordnung Nr. 14/64 angeht, so handelt es sich zwar, streng genommen, nicht um eine in dieser Verordnung vorgesehene Ausnahme, wie es eine wörtliche Auslegung von Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung zu verlangen scheint, doch kann nicht davon ausgegangen werden, daß der Rat mit der Verwendung der Worte „diese Verordnung“ nur die Verordnung Nr. 14/64 von der Anwendung einer Regel ausnehmen wollte, die er in einer großen Anzahl gleichartiger Texte zu wiederholen bestrebt war. Der in Artikel 9 der Richtlinie 64/433 zum Ausdruck gebrachte Wille, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufrechtzuerhalten, wird durch Artikel 6 der Richtlinie 77/98 des Rates vom 21. Dezember 1976 (ABl. L 26 vom 31. Januar 1977, S. 81) zur Änderung u. a. des Artikels 33 der Richtlinie 72/462 bestätigt, der in seiner geänderten Fassung bestimmt, daß bei Anwendung der Artikel 8 und 16 der Richtlinie 72/462 die im Rahmen des Handels mit dritten Ländern zu erlassenden Gemeinschaftsbestimmungen viehseuchenrechtliche Bedingungen vorsehen müssen, die „mindestens ebenso streng [sind] wie die Bedingungen, die [die] Mitgliedstaaten im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr vorschreiben“.

68 In diesem Sinne ist dem vorlegenden Gericht zu antworten.

Kosten

69/70 Die Auslagen der italienischen Regierung, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Verfahren. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Pretore von Alessandria mit Beschluß vom 28. Mai 1977 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Finanzielle Belastungen, die aus Gründen viehseuchenrechtlicher Kontrollen von aus Drittländern eingeführten Rindern und Rindfleisch auferlegt werden, sind unabhängig von ihrer Höhe als Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle im Sinne der Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 und 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 anzusehen, sofern sie nicht Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung sind, die systematisch sämtliche inländischen und eingeführten Waren nach gleichen Kriterien auf der gleichen Handelsstufe erfaßt.
2. Die Bestimmungen des Artikels 12 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 14/64 sind am 1. November 1964 und die des Artikels 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 sind am 29. Juli 1968 rechtswirksam geworden.
3. a) Der Rat verstößt dadurch, daß er in den von ihm erlassenen Verordnungen und insbesondere in den Artikeln 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 und 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 die Möglichkeit vorsieht, — in der von ihm bestimmten Form festzulegende — Ausnahmen oder Abweichungen vom Verbot der Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung im Handel mit dritten

Ländern vorzunehmen, nicht gegen eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts, sofern es sich jedenfalls um Belastungen handelt, die als solche in sämtlichen Mitgliedstaaten einheitliche Auswirkungen auf den betroffenen Drittlandshandel haben.

- b) Die Artikel 12 Absatz 8, 23 Absatz 4 und 26 der Richtlinie 72/462 enthalten zwar in bezug auf die Kosten für die viehseuchenrechtlichen Kontrollen bei der Einfuhr von Tieren und frischem Fleisch aus dritten Ländern Ausnahmen von dem in Artikel 20 der Verordnung Nr. 805/68 aufgestellten Verbot der Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung, diese Ausnahmeregelung ist aber erst anwendbar, nachdem die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt worden sind, die in den Artikeln 12, 23, 24 und 25 der Richtlinie vorgesehenen Kontrollen gemäß den Richtlinienvorschriften einzurichten.
4. Artikel 9 der Richtlinie 64/433 des Rates in Verbindung mit den Artikeln 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 und 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 weicht hinsichtlich der viehseuchenrechtlichen und Genußtauglichkeitskontrollen von frischem Fleisch aus dritten Ländern vom Verbot der Erhebung von Gebühren für viehseuchenrechtliche Kontrollen ab, soweit dies erforderlich ist, um eine nichtdiskriminierende Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer, die im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr frisches Fleisch auf den Markt bringen und deshalb der Zahlung von Gebühren für die viehseuchenrechtliche Kontrolle im Versandland unterliegen, einerseits und derjenigen, die aus Drittländern einführen, andererseits zu gewährleisten, vorausgesetzt, daß diese Gebühren die tatsächlichen Kosten für die Kontrollen nicht übersteigen.

Kutscher	Sørensen	Bosco	Donner	Mertens de Wilmars
Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Touffait	

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. Juni 1978.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher