

lung ist, die Erzeugnisgruppen systematisch nach objektiven Kriterien unabhängig vom Ursprung der Erzeugnisse erfaßt.

Eine Belastung, die ein aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführtes Erzeugnis trifft, stellt nicht allein deshalb eine Abgabe zollgleicher Wirkung dar, weil es kein gleiches oder gleichartiges einheimisches Erzeugnis gibt, und kann eine inländische Abgabe im Sinne von Artikel 95 des Vertrages sein, wenn sie den vorerwähnten Voraussetzungen entspricht und wenn die festgelegte Erzeugnisgruppe eine größere Vielzahl von Erzeugnis-

sen umfaßt, die durch allgemeine und objektive Kriterien bestimmt sind.

3. Die in nationalen Rechtsvorschriften getroffene Unterscheidung zwischen einer allgemeinen Gesundheitskontrolle, die vom Steuerzahler zu tragen ist, und sogenannten besonderen Gesundheitskontrollen bestimmter Lebensmittel, deren Kosten von den betroffenen Unternehmen zu tragen sind, stellt als solche kein hinreichend genaues und vor allem kein hinreichend objektives Kriterium dar, um als Grundlage für eine allgemeine inländische Gebührenregelung im Sinne von Artikel 95 des Vertrages zu dienen.

In der Rechtssache 158/82

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch Johannes Buhl, Rechtsberater im Juristischen Dienst der Kommission, als Bevollmächtigten, Beistand: Thomas van Rijn, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Zustellungsbevollmächtigter: Oreste Montalto, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

KÖNIGREICH DÄNEMARK, vertreten durch Laurids Mikaelsen, Rechtsberater im Außenministerium, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Ministerialrat Ib Bodenhagen, Chargé d'affaires ad interim, Dänische Botschaft, 11b, boulevard Joseph-II, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich Dänemark seine Verpflichtungen aus den Artikeln 9 und 13 EWG-Vertrag verletzt hat, indem es eine Gebühr für die Gesundheitskontrolle bei der Einfuhr von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten erhoben hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten T. Koopmans und K. Bahlmann, der Richter P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco und O. Due,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Das Königreich Dänemark hat mit Verordnung Nr. 7 des Innenministeriums vom 7. Januar 1971 den Verkauf oder die Weitergabe von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen untersagt, in denen Aflatoxin in nachweisbaren Mengen vorkommt. Die Einfuhr dieser Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten sowie aus Drittländern nach Dänemark ist von einer systematischen Gesundheitskontrolle abhängig, die aus einer Entnahme von Proben und aus einer Laboruntersuchung besteht. Jedoch kann der Direktor des staatlichen Lebensmittelinstituts eine Untersuchungsbescheinigung anerkennen, die von einem ausländischen Labor auf der Grundlage einer in diesem Land entnommenen und untersuchten Probe erteilt worden ist.

Die vorgenannte Gesundheitskontrolle wird von einem privaten dänischen Labor durchgeführt, das vom Direktor des staatlichen Lebensmittelinstituts bestimmt wird. Der Importeur hat aufgrund der vorerwähnten Verordnung eine Gebühr für die Durchführung der Kontrolle an dieses Labor zu zahlen. Mit dieser Kontrolle soll festgestellt werden, ob die betreffende Erdnußmenge Aflatoxin, eine gesundheitsschädliche, von bestimmten Pilzarten hervorgerufene Substanz, enthält.

Diese Pilze erzeugen das giftige Aflatoxin in beträchtlicher Menge, wenn die erforderlichen Wärme- und Feuchtigkeitsbedingungen vorliegen. Sie stellen somit aus klimatischen Gründen eine potentielle Verseuchungsgefahr für Lebensmittel dar, insbesondere für solche, die aus tropischen und subtropischen Zonen stammen. Nach Auffassung der dänischen Regierung bilden insbesondere die Erdnüsse und die Erdnußerzeugnisse diejenige Gruppe von Erzeugnissen, bei de-

nen das höchste Risiko einer Vergiftung durch Aflatoxin gegeben sei und bei denen sich das Risiko am häufigsten verwirkliche. Da Aflatoxin zu den aktivsten krebserzeugenden Substanzen, auch bei einer sehr geringen Menge, zähle, hält die dänische Regierung die geringste Verseuchung von Lebensmitteln durch Aflatoxin für völlig unannehmbar. Zur Rechtfertigung dieses Kontrollsystems verweist sie darauf, daß die Kommission es bislang im Hinblick auf Artikel 36 EWG-Vertrag nicht in Frage gestellt habe. Da Dänemark selbst keine Erdnüsse erzeuge, würden diese, abgesehen von unmittelbaren Einfuhren aus den Vereinigten Staaten, Indien und China, hauptsächlich aus Deutschland, dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden eingeführt. In den anderen Mitgliedstaaten bestehe — so die dänische Regierung — keine derartige obligatorische Kontrolle. In Dänemark würden diese Erzeugnisse im wesentlichen zur Herstellung von „Snacks“ (geschälte Erdnüsse), von gesüßten sowie von gerösteten und gesalzenen Erdnüssen verwendet. 90 % aller Einfuhren würden auf diese Weise verbraucht. Die restlichen Einfuhren würden teilweise zur Herstellung von Erdnußöl und teilweise in den Haushalten (Erdnußbutter) verwendet.

Nach einer von der dänischen Regierung vorgelegten Übersicht aller Einfuhren ist zwischen 1975 und 1981 eine Menge von 260 000 kg dieser Erzeugnisse gegenüber einer Gesamteinfuhr von 8,5 Millionen kg von der Einfuhr ausgeschlossen worden. Die zurückgewiesenen Mengen schwankten von Jahr zu Jahr erheblich, wobei in bestimmten Jahren Aflatoxin bei 10 % aller Einfuhren nachgewiesen worden sei.

Der Betrag der Kosten für die Untersuchung und die Entnahme von Proben, die vom Importeur an die dänischen La-

bors für die durchgeführten Kontrollen zu zahlen seien, werde nicht vom Staat, sondern von den Labors selbst festgelegt, ohne daß diese dafür eine behördliche Genehmigung benötigten, und sei direkt an das Labor zu zahlen. Dieser Betrag könne je nach Warenpartie schwanken, da er von der Zeit für die erforderliche Untersuchung abhängt. Im Fall einer Zwangsvollstreckung werde die Forderung als eine gewöhnliche Forderung des Privatrechts angesehen.

Mit Schreiben vom 28. Februar 1980 leitete die Kommission das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag gegen Dänemark ein. Sie teilte der dänischen Regierung mit, die fragliche Gebühr sei als eine von den Artikeln 9 ff. des Vertrages verbotene Abgabe zollgleicher Wirkung anzusehen. Gemäß Artikel 169 des Vertrages forderte die Kommission die dänische Regierung auf, ihre etwaigen Äußerungen ihr innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt des genannten Schreibens zukommen zu lassen.

Die dänische Regierung antwortete mit Schreiben der Ständigen Vertretung Dänemarks bei den Europäischen Gemeinschaften vom 8. Juli 1980; darin machte sie geltend, die fragliche Gebühr müsse als eine inländische Abgabe angesehen werden, die bei allen betroffenen Erzeugnissen unabhängig von ihrem Ursprung erhoben werde. Es gehe also nicht darum, daß den Erzeugnissen bei ihrem Überschreiten der Grenze eine finanzielle Belastung auferlegt werde.

Da die Kommission zu dem Ergebnis gekommen war, daß durch die Gebühr lediglich die Kosten einer besonderen Kontrolle, die ausschließlich die Einfuhren der betroffenen Erzeugnisse erfasse, den Importeuren auferlegt werden sollten, übermittelte sie dem Königreich Dänemark mit Schreiben vom 14. September 1981 eine mit Gründen versehene Stellungnahme vom 3. September 1981.

Darin stellte sie fest, daß das Königreich seine Verpflichtungen aus den Artikeln 9 und 13 EWG-Vertrag verletzt habe, indem es eine Gebühr für die Gesundheitskontrolle bei der Einfuhr von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten erhoben habe.

Gemäß Artikel 169 Absatz 2 des Vertrages forderte die Kommission die dänische Regierung auf, innerhalb von zwei Monaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen.

In dem Antwortschreiben der Ständigen Vertretung Dänemarks vom 8. Dezember 1981 erhielt die dänische Regierung ihren Standpunkt aufrecht, wonach die fragliche Gebühr als eine inländische Abgabe im Sinne von Artikel 95 des Vertrages angesehen werden müsse. Außerdem — so die dänische Regierung — handele es sich nicht um eine vom Staat zu seinen Gunsten festgelegte Abgabe, sondern um eine Zahlung zugunsten des Labors, das die vorgeschriebene Untersuchung durchführe.

Die Kommission hat die vorliegende Klage erhoben, die am 26. Mai 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragene worden ist.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

1. festzustellen, daß das Königreich Dänemark seine Verpflichtungen aus den Artikeln 9 und 13 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verletzt hat, indem es eine Gebühr für die Gesundheitskontrolle bei der Einfuhr von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten erhoben hat,
2. dem Königreich Dänemark die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Das *Königreich Dänemark* beantragt,

1. die Klage als unbegründet abzuweisen,
2. der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

In ihrer Klageschrift macht die *Kommission* geltend, die Gebühr für die in Dänemark mit der Verordnung vom 7. Januar 1971 eingeführte Gesundheitskontrolle bei Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen stelle eine Abgabe zollgleicher Wirkung im Sinne der Artikel 9 und 13 EWG-Vertrag dar. Das in diesen Artikeln enthaltene Verbot gelte nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für jede einseitig erhobene finanzielle Belastung, die — unabhängig von ihrer Anwendung und Ausgestaltung — Waren wegen ihres Überschreitens der Grenze treffe, wenn diese Belastung kein Zoll im eigentlichen Sinne sei, auch wenn sie nicht zugunsten des Staates erhoben werde. Diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall erfüllt.

Die fragliche Gebühr könne nur aus zwei Gründen gerechtfertigt werden, und zwar erstens dann, wenn sie das der Höhe nach angemessene Entgelt für einen dem Importeur tatsächlich geleisteten Dienst darstelle, oder zweitens dann, wenn sie Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung sei, die Erzeugnisgruppen systematisch nach objektiven Kriterien, die unabhängig vom Ursprung der Erzeugnisse angewandt würden, erfasse. Diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall jedoch nicht erfüllt.

Die Gebühr stelle nicht das Entgelt für einen dem Importeur tatsächlich geleisteten Dienst dar, da sie nicht die Gegenleistung für einen dem Importeur gewährten individuellen Vorteil bilde. Die Ge-

sundheitskontrolle sei nämlich im öffentlichen Interesse und zum Schutz der Gesundheit eingeführt worden; diese Aufgaben oblägen aber den Behörden. Eine derartige Kontrolle könne auch nicht als ein individueller Vorteil für den Importeur angesehen werden, da die Einfuhr und der Vertrieb von Waren in einem anderen Mitgliedstaat ein vom Vertrag verliehenes Recht darstellten und nicht von einer Beurteilung der nationalen Behörden abhingen. Daher liege auch in der dem Importeur erteilten Genehmigung zum Verkauf seiner Waren in Dänemark auf der Grundlage der Gesundheitskontrolle kein diesem Importeur geleisteter Dienst, der die Erhebung einer Gebühr als angemessenes Entgelt rechtfertigen könne.

Im Hinblick auf die Möglichkeit für den Importeur, die Gesundheitskontrolle in Dänemark durch die Vorlage einer von einem ausländischen Labor ausgestellten Untersuchungsbescheinigung zu vermeiden, ist die Kommission der Ansicht, daß eine derartige Möglichkeit eher theoretischer Natur sei, soweit eine solche Kontrolle, da der Versand von Erdnüssen nicht in allen Mitgliedstaaten einer Gesundheitskontrolle unterliege, nur auf ausdrücklichen Antrag des betreffenden Exporteurs oder Importeurs stattfinden könne, der jedoch kein Interesse daran habe, diese Kontrolle, deren Kosten in jedem Fall ihm auferlegt würden, zu beantragen.

Im übrigen macht die Kommission geltend; die Befugnis der dänischen Verwaltung, im Ermessenswege in bestimmten Sonderfällen eine Ausnahme zuzulassen, nehme der Gebühr nicht ihren zwingenden Charakter in allen anderen Fällen. Der freie Warenverkehr sei aber ein Grundsatz, dessen Geltung nicht von einer Ermessensentscheidung oder einer Duldung einer nationalen Verwaltung abhängen könne.

Die Kommission trägt außerdem vor, die Gebühr falle auch nicht unter ein allgemeines inländisches Gebührensystem, da die fragliche rechtliche Regelung nur die Gesundheitskontrolle bei Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen sowie die Zahlung der Gebühr für diese Kontrolle festlege. Die dänische Gesetzgebung enthalte im übrigen keine ähnlichen Regelungen für andere Gruppen von Lebensmitteln. Unter diesen Umständen könne — so die Kommission — die Gebühr keine inländische Abgabe im Sinne von Artikel 95 darstellen, da sie nicht Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei, sondern lediglich den Zweck habe, die Kosten einer besonderen, ausschließlich für Einfuhren von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen geltenden Kontrolle den Importeuren aufzuerlegen.

Die *dänische Regierung* wendet in ihrer Klagebeantwortung ein, die fragliche Gebühr stelle nicht, wie von der Kommission vorgetragen, eine Abgabe zollgleicher Wirkung dar, sondern sei Bestandteil eines allgemein inländischen Abgabensystems, das Erzeugnisgruppen systematisch nach objektiven Kriterien unabhängig vom Ursprung der Erzeugnisse erfasse. Die dänische Regierung fügt hinzu, das wesentliche Merkmal der Abgabe zollgleicher Wirkung sei, daß sie spezifisch die eingeführte Ware als solche unter Ausschluß der gleichartigen inländischen Ware treffe, während eine inländische Abgabe die eingeführten und die einheimischen Waren in gleicher Weise treffe. Dies ergebe sich aus mehreren Entscheidungen des Gerichtshofes.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei es zulässig, die Gebühren für eine Gesundheitskontrolle von den Erzeugern oder den Importeuren zu erheben, sofern die Zahlung unterschiedslos von den Importeuren und den einheimi-

schen Erzeugern gefordert werde, d. h., wenn die Abgabe unter eine allgemeine inländische Gebührenregelung falle, deren Wirkungen weder formell noch materiell diskriminierend seien. Unter diesen Umständen sei es grundsätzlich Sache der nationalen Behörden, zu entscheiden, ob die Gebühren für Gesundheitskontrollen von den Importeuren/Erzeugern (d. h. letztlich von den Verbrauchern) oder von der Allgemeinheit zu zahlen seien. Zwar obliege der Schutz der menschlichen Gesundheit den Behörden, doch ergebe sich daraus nicht, daß die mit den erforderlichen Kontrollen verbundenen Kosten notwendigerweise vom öffentlichen Haushalt zu tragen seien.

Die dänische Regierung legt weiterhin dar, im vorliegenden Fall handle es sich nicht um eine Abgabe im eigentlichen Sinne, sondern um Kosten, die bei der Untersuchung der betroffenen Erzeugnisse entstünden und deren Zahlung und Einziehungsmodalitäten nicht den Staat, sondern lediglich die beteiligten Privatpersonen beträfen.

Sie meint, die Kommission habe in ihrer Klageschrift nicht hinreichend bewiesen, daß die streitigen Kosten als Abgaben zollgleicher Wirkung einzuordnen seien. Soweit es eine gleiche oder vergleichbare einheimische Ware gebe, seien zwar die Kriterien für die Anwendung des Artikels 9 des Vertrages eindeutig, doch werde die Anwendung dieser Kriterien schwieriger, wenn es keine gleiche oder vergleichbare einheimische Ware gebe. Da aber der Gerichtshof diese Frage noch nicht endgültig entschieden habe, könne die vorliegende Rechtssache nicht aufgrund der bisherigen Rechtsprechung beurteilt werden, sondern müsse den Gerichtshof dazu veranlassen, neue Kriterien festzulegen, die es gestatteten, unter bestimmten Umständen eine „inländische Abgabe guten Glaubens“ anzunehmen.

Nach Auffassung der dänischen Regierung hat der Gerichtshof bis heute nicht definiert, was unter einem „allgemeinen“ inländischen Gebührensystem zu verstehen sei. Er habe insbesondere keine Kriterien zur Abgrenzung der „Gruppen“ von Erzeugnissen festgelegt, auf die die Gebühr in einheitlicher Weise Anwendung finden müsse. Mit anderen Worten, es könne erforderlich sein, die hypothetische Frage zu stellen, ob die nationalen Behörden die fragliche Abgabe bei Vorliegen einer einheimischen Produktion in derselben Weise ausgestaltet hätten; diese Frage müsse im vorliegenden Fall bejaht werden.

Schließlich macht die dänische Regierung geltend, es handle sich bei den Erdnüssen und den Erdnußerzeugnissen insoweit nicht um Lebensmittel, als diese Erzeugnisse im wesentlichen als „Snacks“ verbraucht würden. Diese bildeten eine eigene, von den Lebensmitteln zu unterscheidende Gruppe, bei der es ganz und gar angebracht sei, die Kosten, die mit der Feststellung ihres etwaigen für die Gesundheit der Verbraucher schädlichen Charakters verbunden seien, den privaten Wirtschaftsteilnehmern aufzuerlegen; dies sei im übrigen die Regel bei der Kontrolle industrieller Erzeugnisse.

In ihrer Erwiderung weist die *Kommission* darauf hin, daß die wesentliche Eigenschaft einer Abgabe gleicher Wirkung nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes darin bestehe, daß sie einseitig erhoben werde und die Waren lediglich wegen des Überschreitens der Grenze treffe. Weder ihre Bezeichnung noch die Art und Weise ihrer Einziehung oder das Vorliegen einer diskriminierenden Wirkung oder ihre Zahlung an den Staat seien entscheidend. Die *Kommission* habe aber schon in ihrer Klage dargestellt, daß die beiden genannten Voraussetzungen erfüllt seien, da sich die Verpflichtung des Importeurs, die mit

der Regelung der Gesundheitskontrolle bei Erdnüssen verbundenen Kosten zu zahlen, ausdrücklich aus der Verordnung vom 7. Januar 1971 ergebe und sich die Kosten unmittelbar auf die Gesundheitskontrolle bezögen.

Nach Ansicht der Kommission besteht die entscheidende Frage im vorliegenden Fall darin, festzustellen, unter welchen Umständen eine Gebühr für Gesundheitskontrollen, die wegen des klimabedingten Fehlens einer gleichartigen einheimischen Erzeugung nur bei eingeführten Erzeugnissen durchgeführt würden, als Bestandteil einer allgemeinen inländischen Abgabenregelung angesehen werden könne, die Erzeugnisgruppen systematisch nach objektiven Kriterien unabhängig vom Ursprung dieser Erzeugnisse erfasse. Zwar könne die aufgeworfene Frage nicht aufgrund der vorliegenden Rechtsprechung beantwortet werden, doch könne diese Rechtsprechung sehr nützliche Hinweise darüber geben, ob eine derartige Gebühr zu einem allgemeinen inländischen Abgabensystem gehöre. Im übrigen sei die fragliche Gebühr innerhalb des gesamten Systems, zu dem sie logischerweise gehöre — allgemeine Gesundheitskontrolle von Lebensmitteln —, anzusiedeln. Die Kommission räumt zwar ein, daß es sich im vorliegenden Fall um eine Gebühr ganz und gar spezifischen Charakters handele; sie wendet sich aber gegen die Auffassung, nach der jede Gebühr für eine Gesundheitskontrolle bei eingeführten Erzeugnissen, die aufgrund des Lebensmittelrechts eingeführt werde, eine eigene allgemeine Regelung inländischer Abgaben darstellen kann. Sie weist auch das Vorbringen der dänischen Regierung zurück, wonach man die streitige Gebühr als „im guten Glauben“ auferlegt ansehen kann.

Die *dänische Regierung* weist in ihrer Gegenwiderung darauf hin, daß es den

Mitgliedstaaten freistehe, zu bestimmen, ob die Kosten der Gesundheitskontrolle vom öffentlichen Haushalt oder von den Verbrauchern zu tragen seien, und zwar zumindest so lange, bis das Gemeinschaftsrecht nicht etwas anderes bestimme. Die Kommission habe es in ihrer Erwiderung bewußt vermieden, auf diese Frage einzugehen; sie habe es auch vermieden, zu dem Argument Stellung zu nehmen, nach dem es sich im vorliegenden Fall um die Zahlung von Kosten und nicht um eine Abgabe im eigentlichen Sinne handele.

Die dänische Regierung bestreitet, daß die fraglichen Erzeugnisse nur deshalb einer Abgabe unterlägen, weil sie die Grenze überschritten; sie meint, die auferlegten Ausgaben seien nicht so gewichtig, daß sie den freien Warenverkehr beeinträchtigen könnten. Im übrigen zeige die Rechtsprechung des Gerichtshofes deutlich, daß auch bei Fehlen einer einheimischen Erzeugung eine Gebühr eine inländische Abgabe darstellen könne. Es bestehe kein Grund, eingeführte Erzeugnisse nur deshalb zu begünstigen, weil es kein vergleichbares schutzwürdiges einheimisches Erzeugnis gebe. Das von der Kommission geltend gemachte Kriterium sei nicht ausschließlich, und die Abgabe könne auch aus anderen Gründen mit dem Vertrag im Einklang stehen.

Die dänische Regierung trägt vor, die Gruppe der betreffenden Erzeugnisse müsse unter Berücksichtigung der mit den verschiedenen Erzeugnissen verbundenen Risiken bestimmt werden. Es bestehe nicht der geringste Anlaß dafür, andere Lebensmittel in die fragliche Gruppe aufzunehmen, da bei den Lebensmitteln im allgemeinen nicht das gleiche Risiko einer Aflatoxinvergiftung wie bei den Erdnußerzeugnissen gegeben sei.

Zu den vom Gerichtshof gestellten Fragen

Mit Schreiben vom 7. April 1983 hat die Regierung des Königreichs Dänemark die vom Gerichtshof gestellten Fragen beantwortet. Die erste Frage zur Art und Weise der Festsetzung der Kosten für die Gesundheitskontrollen bei anderen Lebensmitteln in Dänemark hat die dänische Regierung beantwortet, indem sie zunächst auf die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 310 vom 6. Juni 1973 über (u. a.) Lebensmittel verwiesen hat; dieses Gesetz werde durch eine Reihe anderer gesetzlicher Bestimmungen über die Gesundheitskontrolle bei bestimmten besonderen Gruppen von Lebensmitteln ergänzt. Die im Gesetz vorgesehene allgemeine Gesundheitskontrolle werde von den Gemeindebehörden durch Inspektionen in den Unternehmen und bei den Händlern sowie durch Untersuchungen von Proben durchgeführt. Die Kosten dieser Kontrolle würden aus den gemeindlichen Steuereinnahmen bestritten. Demgegenüber trügen die Unternehmen die Kosten für die in den §§ 18 und 41 des genannten Gesetzes bei einigen speziellen oder besonders gefährlichen Lebensmitteln vorgeschriebenen Sonderkontrollen; die Modalitäten würden von den zuständigen Ministerien in der Weise festgelegt, daß diese Aufwendungen nicht der Allgemeinheit zur Last fielen, sondern lediglich die Preise der Waren beeinflussen. Die in Anwendung der vorgenannten Bestimmungen ergangenen Verordnungen betreffen Erzeugnisse mit bestimmten Zusätzen sowie Erdnüsse und Paranüsse. Außerdem unterlägen bestimmte Erzeugnisse aufgrund eines besonderen Gesetzes einer Gesundheits- und Qualitätskontrolle des Staates auf der Erzeuger- und Großhandelsstufe; dies gelte für Margarine, Geflügel sowie für Fische, Eier und Milch nebst den aus letzteren hergestellten Erzeugnissen. Diese Gesetze gestatteten es, den Erzeu-

gern oder Importeuren die Kosten der besonderen Kontrollen aufzuerlegen. Auf diese Möglichkeit werde bei den meisten Erzeugnissen zurückgegriffen.

Die dänische Regierung verweist im übrigen auf das Gesetz Nr. 340 über Tierfutter; dieses Gesetz ermögliche eine staatliche Kontrolle des Aflatoxinhöchstgehalts des Futters und der Futtermischungen für Tiere und bestimme, daß die Kosten der Kontrollen aus Abgaben zu bestreiten seien.

Die zweite Frage zu den Voraussetzungen, unter denen Dänemark die Untersuchungen von Labors anderer Mitgliedstaaten bei Erzeugnissen derselben Art anerkenne, hat die dänische Regierung wie folgt beantwortet: Diese Untersuchungen würden „unter bestimmten Voraussetzungen“ anerkannt, doch sei es nicht möglich, diese Voraussetzungen in allgemeiner Weise darzulegen; ein grundlegendes Prinzip sei aber das Erfordernis, daß diese Untersuchungen von einem unabhängigen Labor in einer Weise durchgeführt würden, die jede Gewähr dafür biete, daß nicht im Anschluß an die Untersuchung wesentliche neue Umstände im Hinblick auf den Wert der Warenprobe eintreten.

Die dritte Frage hinsichtlich der anderen Erzeugnisse, für die dieselbe Regelung gelte, hat die dänische Regierung dahin gehend beantwortet, daß das Kontrollsystem für Erdnüsse Ausdruck eines allgemein in Dänemark geltenden Prinzips sei und auf eine Reihe von nach Dänemark eingeführten oder in Dänemark erzeugten Lebensmitteln angewendet werde.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Kommission, vertreten durch Johannes Føns Buhl, und das Königreich Dänemark, vertreten durch Laurids Mikael-

sen, haben in der Sitzung vom 5. Mai 1983 mündlich verhandelt.

Die dänische Regierung hat in der Sitzung eine Note vom 22. Januar 1980 über die „Erhebung von Gebühren im Rahmen der Lebensmittelkontrolle in Dänemark“ vorgelegt.

Auf Verlangen des Gerichtshofes hat der Vertreter der dänischen Regierung nähere Ausführungen zu mehreren Punkten der dänischen Rechtsauffassung gemacht, insbesondere zur Unterscheidung zwischen der von den Gemeindebehörden durchgeführten allgemeinen Kontrolle und der auf Staatsebene durchgeführten Sonderkontrolle gemäß § 41 des Lebensmittelgesetzes; diese Unterscheidung beziehe sich nicht ausschließlich auf die Höhe des Risikos, sondern auch auf das Erfordernis einer Sonderkontrolle aufgrund spezieller Um-

stände. Während die Kosten der allgemeinen Kontrolle von den Gemeindebehörden bestritten würden, würden die Kosten der Sonderkontrolle vom dänischen Erzeuger und vom Importeur getragen. Soweit die Kosten der Kontrolle dem Importeur zur Last fielen, erhalte dieser eine Rechnung über die mit der konkreten Kontrolle verbundenen Kosten zuzüglich der Mehrwertsteuer. Alle Erdnußenderzeugnisse seien einer systematischen Sonderkontrolle unterworfen; dies gelte nicht für das Erdnußöl, das kein Aflatoxin enthalte. Tierfutter werde in gleicher Weise kontrolliert, und die Kosten dieser Kontrollen würden von den dänischen Erzeugern oder den Importeuren getragen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 5. Juli 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 26. Mai 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß das Königreich Dänemark seine Verpflichtungen aus den Artikeln 9 und 13 EWG-Vertrag verletzt hat, indem es eine Gebühr für die Gesundheitskontrolle bei der Einfuhr von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten erhoben hat.
- 2 Die dänische Regierung hat mit Verordnung Nr. 7 des Innenministers vom 7. Januar 1971 in Dänemark den Verkauf und die Weitergabe von Lebensmitteln, die Erdnüsse und Erdnußerzeugnisse mit einem nachweisbaren Aflatoxingehalt enthalten, verboten. Gleichzeitig hat die Verordnung die Einfuhr von Erdnüssen und bestimmten Erdnußerzeugnissen von einer behördlichen Genehmigung abhängig gemacht, wenn diese Erzeugnisse als Lebensmittel verkauft oder für die Herstellung von Lebensmitteln verwendet werden sollen. Diese Genehmigung wird nur gegen Vorlage einer Untersuchungsbe-

scheinung erteilt, die von einem dänischen Labor aufgrund einer systematischen Gesundheitskontrolle ausgestellt wird, mit der festgestellt werden soll, ob die Ware Aflatoxin in nachweisbarer Menge enthält, und die daher eine Entnahme von Proben und eine Laboruntersuchung umfaßt.

- 3 Da Aflatoxin auch in sehr geringen Mengen zu den aktivsten krebserzeugenden Substanzen zählt, hat die Kommission anerkannt, daß diese Kontrollen gemäß Artikel 36 des Vertrages gerechtfertigt sind.
- 4 Das dänische Labor, das die Untersuchung durchzuführen hat, wird vom Direktor des staatlichen dänischen Lebensmittelinstituts bestimmt. Dieser kann jedoch unter bestimmten Umständen eine Untersuchungsbescheinigung anerkennen, die von einem ausländischen Labor auf der Grundlage einer in diesem Land entnommenen und untersuchten Probe erteilt worden ist.
- 5 Die vorgenannte Verordnung bestimmt in § 5 Absatz 3, daß die Kosten für die Untersuchung und die Probeentnahme vom Importeur zu tragen sind.
- 6 Es ist unstrittig, daß in Dänemark keine Erdnüsse erzeugt werden.
- 7 Das der vorgenannten Verordnung zugrunde liegende dänische Gesetz sieht zwei verschiedene Regelungen für die Lebensmittelkontrolle vor. Sein § 44 schreibt eine allgemeine Gesundheitskontrolle vor, die von den Gemeindebehörden durchgeführt wird und deren Kosten der Gemeindehaushalt deckt; demgegenüber ermächtigt § 41 den zuständigen Minister, durch Verordnung eine besondere Gesundheitskontrolle für bestimmte Lebensmittel vorzusehen. In diesem Fall haben die betroffenen Unternehmen die Kosten für die Laboruntersuchung zu tragen. Hinzu kommt eine Reihe von besonderen Gesetzen, die bestimmte andere Lebensmittel einer staatlichen Gesundheits- und Qualitätskontrolle unterwerfen; die Kosten für diese Kontrollen werden bei den meisten Erzeugnissen, so bei Margarine, Geflügel, Fisch, Eiern und Milch sowie bei den daraus hergestellten Erzeugnissen, von den Erzeugern und den Importeuren getragen.
- 8 Die dänische Regierung hat zur Durchführung von § 41 des Lebensmittelgesetzes eine Reihe von Verordnungen erlassen, die teilweise die Zusätze in Lebensmitteln und teilweise Erzeugnisse betreffen, die schon in natürlichem Zustand als besonders risikobehaftet gelten, nämlich Paranüsse und Erdnüsse.

- 9 Die Kommission macht geltend, die fragliche Belastung müsse nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes als eine von den Artikeln 9 und 13 EWG-Vertrag verbotene Abgabe zollgleicher Wirkung angesehen werden, da es sich um eine einseitig auferlegte finanzielle Belastung handle, die die eingeführten Waren nur deshalb treffe, weil sie die Grenze überschritten.
- 10 Zwar handle es sich nicht um einen Zoll im eigentlichen Sinn, und die Gebühr werde auch nicht zugunsten des Staates erhoben, doch könne sie nicht mit der Begründung gerechtfertigt werden, daß es sich um das Entgelt für einen dem Importeur tatsächlich geleisteten Dienst handle, da die Gesundheitskontrolle nicht im Interesse des einzelnen, sondern im öffentlichen Interesse und zum Schutz der menschlichen Gesundheit eingeführt worden sei.
- 11 Die Kommission bemerkt weiter, die fragliche Gebühr könne nicht mit der Begründung vom Verbot der Artikel 9 und 13 des Vertrages ausgenommen werden, daß sie zu einem allgemeinen inländischen Abgabensystem im Sinne des Artikels 95 des Vertrages gehöre. Beim Fehlen gleicher oder gleichartiger einheimischer Erzeugnisse sei eine Gebühr auf eingeführte Erzeugnisse nämlich nur dann als inländische Abgabe anzusehen, wenn sie „zu einem allgemeinen inländischen Abgabensystem gehört, das Erzeugnisgruppen systematisch nach objektiven Kriterien unabhängig vom Ursprung der Erzeugnisse erfaßt“ (Urteil vom 3. 2. 1981 in der Rechtssache 90/79, Kommission/Frankreich, Slg. 1981, 283, „Reprographie“). Im vorliegenden Fall werde die fragliche Gebühr aber ausschließlich bei Einfuhren von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen erhoben.
- 12 Demgegenüber bestreitet die dänische Regierung, daß die fragliche Belastung eine staatlich festgesetzte Abgabe im eigentlichen Sinn darstelle. Es handle sich vielmehr um die Zahlung des Preises für die Laboruntersuchung, der von dem Labor selbst entsprechend den Kosten der Untersuchung festgelegt werde. Auch wenn sie als Abgabe anzusehen sei, stelle diese Gebühr keine Abgabe zollgleicher Wirkung dar, da sie nicht wegen des Überschreitens der Grenze verlangt werde, sondern sie sei eine inländische Abgabe, die Bestandteil eines allgemeinen inländischen Abgabensystems sei, das Erzeugnisgruppen systematisch nach objektiven Kriterien und unabhängig vom Ursprung der Erzeugnisse erfasse.

- 13 Die Wirkungen dieser Abgabe seien weder formell noch materiell diskriminierend, da es keine gleiche oder gleichartige einheimische Erzeugung gebe. Die Belastung der Einfuhren aufgrund der streitigen sei minimal.
- 14 Die Erdnüsse bildeten mit den Paranüssen eine spezifische Erzeugnisgruppe, die systematisch und aufgrund eines objektiven Kriteriums in dem Sinne, daß mit diesen Erzeugnissen ein besonders schweres Gesundheitsrisiko verbunden sein könne, festgelegt worden sei.
- 15 Die dänische Regierung vertritt die Auffassung, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere nach dem vorerwähnten Urteil vom 3. Februar 1981, Artikel 95 es den Mitgliedstaaten nicht verbiete, eingeführte Erzeugnisse mit einer inländischen Abgabe zu belegen, wenn es keine gleichen oder gleichartigen einheimischen Erzeugnisse oder anderen Produktionen gebe, die geschützt werden könnten. In einem derartigen Fall werde die Abgabe „in gutem Glauben“ erhoben, da die gewählte Erhebungsmethode die gleiche gewesen wäre, wenn es eine dänische Erdnußerzeugung gäbe.
- 16 Die dänische Regierung weist außerdem darauf hin, daß das für die fraglichen Erzeugnisse gewählte System einem allgemeinen dänischen Gesetzgebungsgrundsatz entspreche, der in Dänemark seit 1950 bestehe und auf eine Reihe von eingeführten oder einheimischen Lebensmitteln sowie auf Tierfutter angewendet werde.
- 17 Es sei grundsätzlich Sache der nationalen Behörden, aufgrund politischer Überlegungen zu entscheiden, ob die Kosten für Gesundheitskontrollen von der Allgemeinheit oder von den Verbrauchern zu tragen seien. Die Tatsache, daß den Behörden der Schutz der Gesundheit obliege, bedeute nicht, daß die mit den Kontrollen verbundenen Kosten notwendigerweise vom öffentlichen Haushalt zu übernehmen seien.
- 18 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes stellt jede den Waren wegen des Überschreitens der Grenze einseitig auferlegte finanzielle Belastung, wenn sie kein Zoll im eigentlichen Sinne ist, unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung eine Abgabe zollgleicher Wirkung im Sinne der Artikel 9, 12, 13 und 16 des Vertrages dar, selbst wenn sie nicht zugunsten des Staates erhoben wird.

- 19 Etwas anderes gilt nur dann, wenn die fragliche Belastung ein der Höhe nach angemessenes Entgelt für einen dem Importeur tatsächlich geleisteten Dienst darstellt oder Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung ist, die systematisch die einheimischen und die ein- oder ausgeführten Erzeugnisse nach gleichen Kriterien erfaßt.
- 20 Die dänische Regierung hat während des Verfahrens eingeräumt, daß die fragliche Gebühr keine Gegenleistung für einen dem Importeur geleisteten Dienst sei. Sie hat aber betont, daß es sich um eine Belastung, die zu einer allgemeinen inländischen Abgabenregelung gehöre, handle.
- 21 Dazu ist zu bemerken, daß nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Belastung bei der Einfuhr nur dann eine inländische Abgabe gemäß Artikel 95 darstellt, wenn sie Teil einer allgemeinen Regelung ist, die Erzeugnisgruppen systematisch nach objektiven Kriterien unabhängig vom Ursprung der Erzeugnisse erfaßt.
- 22 Der Gerichtshof hat zwar — wie die dänische Regierung zu Recht unterstreicht — entschieden, daß eine Belastung, die ein aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführtes Erzeugnis trifft, nicht allein deshalb eine Abgabe zollgleicher Wirkung darstellt, weil es kein gleiches oder gleichartiges einheimisches Erzeugnis gibt, und eine inländische Abgabe im Sinne von Artikel 95 des Vertrages sein kann, wenn sie den vorerwähnten Voraussetzungen entspricht.
- 23 Die Prüfung der Tatsache, die die dänische Regierung dem Gerichtshof zur Begründung ihrer Auffassung zugunsten einer Anwendung von Artikel 95 vorgetragen hat, erlaubt jedoch nicht die Schlußfolgerung, daß die fragliche Belastung zu einer allgemeinen inländischen Abgabenregelung gehört.
- 24 Die dänische Regierung räumt nämlich ein, daß die Erzeugnisgruppe, die der streitigen Gebühr unterliegt und die durch das Risiko einer Verseuchung durch Aflatoxin bestimmt wird, lediglich Erdnüsse, Erdnußerzeugnisse sowie Paranüsse umfaßt. Eine so begrenzte Anzahl von Erzeugnissen entspricht nicht dem Begriff der „ganzen Kategorien von Erzeugnissen“ (Urteil vom 22. 3. 1977 in der Rechtssache 78/76, Steinike und Weinlig, Slg. 1977, 595), der eine größere Vielzahl von Erzeugnissen, die durch allgemeine und objektive Kriterien bestimmt sind, voraussetzt.

- 25 Was das Argument der dänischen Regierung angeht, daß in Dänemark ein allgemeiner Gesetzgebungsgrundsatz bestehe, wonach die Kosten für die allgemeine Gesundheitskontrolle vom Steuerzahler zu tragen seien, während die Kosten für Laboruntersuchungen im Hinblick auf die besondere Gesundheitskontrolle bestimmter Lebensmittel von den betroffenen Unternehmen zu tragen seien, so ist hervorzuheben, daß eine Unterscheidung zwischen der allgemeinen Kontrolle und den sogenannten „besonderen“ Kontrollen als solche kein hinreichend genaues und vor allem kein hinreichend objektives Kriterium darstellt, um als Grundlage für eine allgemeine inländische Gebührenregelung im Sinne der erwähnten Rechtsprechung zu dienen. Die dänische Regierung hat nicht dargelegt, daß sich die beiden Arten der Kontrolle objektiv, zum Beispiel im Hinblick auf das technische Verfahren, voneinander unterscheiden. Außerdem erfordert auch die allgemeine Kontrolle in einer bestimmten Anzahl von Fällen Laboruntersuchungen, die den im Rahmen der besonderen Kontrollen vorgenommenen Untersuchungen entsprechen.
- 26 Was die Erzeugnisse betrifft, die unter die aufgrund von § 41 des Lebensmittelgesetzes erlassenen Verordnungen fallen, so ergibt sich aus den Akten, daß es sich dabei teils um Lebensmittel handelt, die einer Kontrolle unterliegen, um festzustellen, ob bestimmte Nahrungsstoffe hinzugesetzt sind, und teils um Erzeugnisse, die wegen bestimmter Risiken als potentiell gefährlich angesehen werden, nämlich Erdnüsse und Paranüsse. Der Unterschied in der Art, im Inhalt und in den Zielen der für jede dieser beiden Gruppen vorgesehenen Kontrollen läßt es nicht zu, die bei Erdnüssen und Paranüssen erhobenen Gebühren als Teil der gleichen Regelung zu betrachten wie die Gebühren, die für die Kontrolle der Zusatzstoffe erhoben werden.
- 27 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß die dänische Regierung nicht dargelegt hat, daß im Hinblick auf die fragliche Belastung die Voraussetzungen für eine allgemeine inländische Abgabenregelung erfüllt sind.
- 28 Somit ist festzustellen, daß das Königreich Dänemark seine Verpflichtungen aus den Artikeln 9 und 13 EWG-Vertrag verletzt hat, indem es eine Gebühr für die Gesundheitskontrolle bei der Einfuhr von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen erhoben hat.

Kosten

- 29 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Beklagte unterlegen ist, ist er zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Königreich Dänemark hat seine Verpflichtungen aus den Artikeln 9 und 13 EWG-Vertrag verletzt, indem es eine Gebühr für die Gesundheitskontrolle bei der Einfuhr von Erdnüssen und Erdnußerzeugnissen erhoben hat.
2. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann	
Pescatore	O'Keeffe	Bosco	Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. November 1983.

Der Kanzler

Der Präsident

Im Auftrag

H. A. Rühl

J. Mertens de Wilmars

Hauptverwaltungsrat