

- Vertrages vorgesehenen Ausnahmen untersagt.
3. Beim gegenwärtigen Stand der einschlägigen Gemeinschaftsregelung gehört die von einem Mitgliedstaat bei der Einfuhr pflanzlicher Erzeugnisse vorgenommene phytosanitäre Untersuchung grundsätzlich zu den nach Artikel 36 gerechtfertigten Einfuhrbeschränkungen, sie kann jedoch eine willkürliche Diskriminierung darstellen, wenn für inländische Erzeugnisse eine Verpflichtung zu einer gleichwertigen Kontrolle nicht besteht.
 4. Im Rahmen der zusätzlichen oder strengeren Vorschriften, die im Sinne von Artikel 11 der Richtlinie Nr. 69/466/EWG des Rates vom 8. Dezember 1969 für die Bekämpfung der San-José-Schildlaus oder die Verhütung ihrer Verbreitung erforderlich sind, können die Mitgliedstaaten phytosanitäre Untersuchungen der eingeführten Erzeugnisse vorsehen, wenn wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um das Inverkehrbringen befallener inländischer Erzeugnisse auszuschließen, und wenn ohne Kontrollen bei der Einfuhr die Gefahr der Ausbreitung der Schadorganismen besteht.

In der Rechtssache 4/75

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

Firma REWE-ZENTRALFINANZ eGMBH, Köln,

gegen

Direktor der LANDWIRTSCHAFTSKAMMER als Landesbeauftragten, Bonn,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Vertragsbestimmungen über das Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung mit Bezug auf phytosanitäre Untersuchungen bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, R. Monaco (Berichterstatter), P. Pescatore, H. Kutscher, M. Sørensen und A. O'Keefe,

Generalanwalt: G. Reischl

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Das Vorabentscheidungsersuchen und die gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. In der gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags vorgelegten Rechtssache geht es um den Begriff der „Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen“. Die vom vorlegenden Gericht, dem Verwaltungsgericht Köln, gestellten Fragen beziehen sich auf die Artikel 30 und 36 des Vertrages im Zusammenhang mit der phytosanitären Untersuchung, die aufgrund der deutschen Rechtsvorschriften für die Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse, wie z. B. Äpfel, vorgesehen ist.

Der Sachverhalt und der Verfahrensablauf lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Aufgrund der Pflanzenbeschauverordnung unterliegt bestimmtes nach Deutschland eingeführtes Obst und Gemüse bei der Verbringung über die Grenze einer amtlichen Pflanzenbeschau. Mit Urteil vom 11. Oktober 1973 in der Rechtssache 39/73 (Slg. 1973, 1039 ff.) hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die für eine solche Untersuchung vorgesehene Gebühr als eine durch die Artikel 9 und 12 des EWG-Vertrags verbotene „Abgabe zollgleicher Wirkung“ im Sinne dieses Vertrages gewertet. Das Bundesverwaltungsgericht schloß sich dieser Rechtsprechung in einem Urteil vom 8. März 1974 an.

Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits ist die Rechtmäßigkeit dieser Untersuchung unter dem Gesichtspunkt des Verbots der

„mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen“ und der „Maßnahmen gleicher Wirkung“ im Sinne der Artikel 30 ff. des Vertrages.

Die Firma Rewe-Zentralfinanz verweigerte am 29. Oktober 1973 die pflanzenbeschauliche Untersuchung einer Partie Äpfel aus Frankreich mit der Begründung, gemäß Artikel 30 des Vertrages sei eine solche Untersuchung als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung verboten.

Da die deutschen Zollbehörden unter diesen Umständen die Genehmigung zur Einfuhr der fraglichen Erzeugnisse ablehnten und den Frachtführer über die Grenze zurückwiesen, ließ die Firma Rewe-Zentralfinanz die Sendung der Untersuchungsstelle vorführen, erhob aber gleichzeitig gegen die Ablehnung Widerspruch und stützte diesen auf die vorgenannten Gründe.

Auf die vor dem Verwaltungsgericht Köln erhobene Klage hat dieses Gericht eine Anregung der Klägerin aufgegriffen und mit Beschluß vom 24. Oktober 1974 entschieden, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags die nachstehenden Fragen vorzulegen:

„1. Umfassen die Begriffe „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung“ in Artikel 30 EWG-Vertrag die Pflicht, pflanzliche Erzeugnisse (hier: Äpfel) bei der Einfuhr auf Kosten des Einführers auf den Befehl mit bestimmten Schädlingen untersuchen zu lassen, wenn die Ware bei Verweigerung der phytosanitären Untersuchung von der Einfuhr ausgeschlossen wird?“

2. Ist Artikel 36 Absatz 1 EWG-Vertrag so auszulegen, daß auf nationalem Recht beruhende phytosanitäre Untersuchungen an der Grenze zur Verhinderung der Einschleppung der San-José-Schildlaus auch nach Erlaß der Richtlinie des Rates vom 8. Dezember 1969 zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus (69/466/EWG; ABl. L 323 vom 24. 12. 1969, XII — 1969, S. 5) noch im Sinne des Artikels 36 Absatz 1 EWG-Vertrag „gerechtfertigt“ sind?
3. Ist die ausnahmslose phytosanitäre Kontrolle ausländischer Äpfel bei deren Einfuhr schon dann „willkürlich diskriminierend“ im Sinne des Artikels 36 Absatz 2 EWG-Vertrag, wenn in der Bundesrepublik Deutschland erzeugte Äpfel einer gleichen Untersuchungspflicht beim Versenden der Ware im Inland nicht unterliegen?²⁴

2. Die Firma Rewe-Zentralfinanz, vertreten durch ihren Justitiar Gert Meier, die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Herrn Martin Seidel, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihre Rechtsberater Sven Ziegler und Dieter Oldekop, haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

II — Schriftliche Erklärungen nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes

A — Erklärungen der Firma Rewe-Zentralfinanz

Die Firma Rewe-Zentralfinanz prüft zunächst die Bestimmungen des deutschen Rechts, auf die die pflanzenbeschaulichen Untersuchungen gestützt werden,

und vergleicht die auf eingeführte Erzeugnisse anwendbare Regelung mit derjenigen, die für einheimische Erzeugnisse gilt.

Die für Einfuhrerzeugnisse geltenden Vorschriften sähen bei der *Einfuhr* oder *Durchfuhr* von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen oder sonstigen Gegenständen, die Träger bestimmter Schadorganismen seien oder sein könnten, die Verpflichtung des Importeurs vor, diese Erzeugnisse vor der Zollabfertigung an der Grenze untersuchen zu lassen und ein von den Behörden des Ursprungslandes ausgestelltes amtliches Pflanzengesundheitszeugnis vorzulegen. Zu den Erzeugnissen mit Ursprung in anderen Mitgliedstaaten, die bei ihrer Einfuhr in die Bundesrepublik Deutschland stets einer Untersuchung zu unterziehen seien, gehörten „frische Früchte“, wie jene, um die es im Ausgangsrechtsstreit gehe.

Dagegen hätten die Rechtsvorschriften über den Pflanzenschutz der *einheimischen Produktion* ein System eingeführt, das keine umfassende Pflanzenbeschau durch die für den Pflanzenschutz zuständigen Behörden vorsehe. Die im vorliegenden Rechtsstreit einschlägigen deutschen Vorschriften seien namentlich jene der Verordnung zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus vom 20. April 1972 (BGBl. I, S. 629).

Gemäß § 1 Absatz 1 dieser Verordnung seien Verfügungsberechtigte und Besitzer von Wirtspflanzen, außer Früchten und Samen, verpflichtet, den zuständigen Behörden das Auftreten und den Verdacht des Auftretens der San-José-Schildlaus unter Angabe des Standortes unverzüglich zu melden. Werde das Auftreten der Laus festgestellt, so grenze die zuständige Behörde das befallene Gebiet ab und schaffe ferner, soweit erforderlich, um dieses Gebiet herum eine Sicherheitszone. Mehrere Bestimmungen regelten im einzelnen die den Verfügungsberechtigten und Besitzern von Wirtspflanzen obliegenden Verpflichtungen im Hinblick auf die zur Bekämpfung dieses Schadorga-

nismus zu treffenden Maßnahmen. Die Behörde hebe die Abgrenzung des befallenen Gebiets und der Sicherheitszone auf, wenn bei einer erneuten Kontrolle kein Befall mehr festgestellt werde.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen trägt die Firma Rewe-Zentralfinanz zu den gestellten Fragen unter anderem folgendes vor:

a) Zur ersten Frage

Der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 30 des Vertrages sei zu entnehmen, daß die pflanzenbeschauliche Untersuchung an der Grenze als solche, das heißt ohne Zurückweisung einer Partie, bereits eine Maßnahme darstelle, welche die gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung habe. Denn diese Untersuchung bedeute eine Behinderung, welche die Einfuhr erschwere und darüber hinaus dem Importeur zusätzliche Kosten verursache.

b) Zur zweiten Frage

Nach den vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätzen seien die in Artikel 36 des Vertrages enthaltenen Ausnahmen zu den Vorschriften über den freien Warenverkehr scharf abgegrenzte Sondertatbestände, die sich für eine ausdehnende Auslegung nicht eigneten.

Da weder die Artikel 39 bis 46 des Vertrages noch die Vorschriften der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse vorliegend der Anwendung des Artikels 36 des Vertrages entgegenstünden, stelle sich die vom vorliegenden Gericht aufgeworfene Frage, ob die auf nationalem Recht beruhende phytosanitäre Untersuchung noch im Sinne des Artikels 36 Absatz 1 des Vertrages „gerechtfertigt“ sei. Diese Frage sei zu verneinen. Was die Pflanzenschutzkontrollen anbetreffe, die eine Verbreitung der San-José-Laus verhindern sollten, liege eine Gemeinschaftsregelung vor — die Richtlinie Nr. 69/466/EWG des Rates vom 8. Dezember 1969 (ABl. L 323, 1969) —,

welche die gemeinschaftseinheitliche Bekämpfung dieses Schädlings in der gesamten Gemeinschaft bezwecke. Wesentlicher Grundsatz dieser Richtlinie sei, daß die Bekämpfung der San-José-Laus ohne Berücksichtigung der zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Grenzen erfolge. Maßgebliches Kriterium sei vielmehr die Festlegung von „Sicherheitszonen“. Werde ein Auftreten der San-José-Laus festgestellt, so müßten die Mitgliedstaaten das Befallgebiet und eine Sicherheitszone abgrenzen, die groß genug sei, um den Schutz der benachbarten Gebiete zu gewährleisten. Jeder Mitgliedstaat sei gehalten, innerhalb dieser Zonen eine Reihe von Sondermaßnahmen durchzuführen und die befallenen Pflanzen mindestens einmal jährlich einer pflanzenbeschaulichen Untersuchung zu unterwerfen. Diese Kontrolle finde innerhalb des Befallgebiets bzw. der Sicherheitszone statt und betreffe ausschließlich den Verkehr mit Wirtspflanzen und Pflanzenteilen zwischen jenen Zonen und den übrigen Gebieten. Gemäß Artikel 11 der Richtlinie könnten die Mitgliedstaaten zwar zusätzliche oder strengere Vorschriften auf diesem Gebiet erlassen, doch stehe diese Ermächtigung an die Mitgliedstaaten unter dem stillschweigenden Vorbehalt, daß die Maßnahmen nicht gegen das Richtlinienziel verstießen. Die Ermächtigung stehe darüber hinaus unter dem Vorbehalt, daß der Erlaß dieser Maßnahmen erforderlich sei.

Die Kontrolle sämtlicher aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführter Pflanzen und Pflanzenfrüchte sei jedoch auch zur Bekämpfung oder zur Verhütung des Auftretens der San-José-Laus weder nach der vorgenannten Richtlinie noch nach Artikel 36 des Vertrages erforderlich. Das gelte insbesondere für den Warenverkehr mit Früchten. Nach der Richtlinie seien die befallenen oder des Befalls verdächtigen Pflanzen, die in einem Befallgebiet wüchsen, so zu behandeln, daß die Früchte dieser Pflanzen nicht mehr befallen seien, wenn sie in den Verkehr gebracht würden. Aus allen Partien von frischen Früchten, an denen ein Befall

festgestellt worden sei, müßten die befallenen Früchte vernichtet und die übrigen Früchte der betreffende Partie so behandelt werden, daß die etwa noch vorhandenen San-José-Läuse vernichtet würden. In Abweichung von diesen Vorschriften könne jedoch das Inverkehrbringen befallener Früchte innerhalb des Befallgebietes gestattet werden.

Der deutsche Gesetzgeber begründe eine Melde- und Bekämpfungspflicht nur für die Verfügungsberechtigten und Besitzer von Wirtspflanzen, nicht von Pflanzenfrüchten. Nur der Vertrieb frischer Früchte sei so lange unzulässig, als diese Früchte noch befallen seien. Befallene Früchte seien zu vernichten.

Aus diesen Regelungen erhellte, daß sowohl der Gemeinschaftsgesetzgeber als auch der deutsche Gesetzgeber die Gefahr, die von der San-José-Laus in bezug auf frische Pflanzenfrüchte ausgehe, wesentlich geringer einschätzen als die Gefahr, die für die Wirtspflanzen bestehe. Selbst bei dem Verbringen von frischen Früchten aus Befallgebieten in Nichtbefallgebiete werde keine Untersuchungspflicht — geschweige denn für sämtliche Partien — begründet, sofern es sich nicht um Saatgut handele. Es bestehe lediglich eine Verpflichtung, die verdächtigen Pflanzen so zu behandeln, daß ihre frischen Früchte nicht mehr befallen seien, wenn sie in den Verkehr gebracht würden.

Soweit die deutschen Rechtsvorschriften mit dem Ziele der Bekämpfung der San-José-Laus die phytosanitäre Grenzkontrolle von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Früchten gebiete oder gestatte ohne Rücksicht darauf, ob die Früchte aus Befallgebieten stammten oder nicht, verstoße diese gesetzliche Regelung gegen die erwähnte Richtlinie und damit gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht. Sie sei insoweit am 9. Dezember 1971, dem Tage, an dem die Frist für die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht abgelaufen sei, unanwendbar geworden.

Die umstrittene Kontrolle sei aber im übrigen auch deshalb weder im Sinne von Artikel 11 der Richtlinie noch im Sinne von Artikel 36 des Vertrages erforderlich, weil gemäß § 7 der Pflanzenbeschauverordnung die Vorlage eines amtlichen Pflanzengesundheitszeugnisses des Ursprungslandes Bedingung für die Einfuhr von Pflanzen sei. Liege ein Pflanzengesundheitszeugnis eines anderen EWG-Mitgliedstaats vor und werde das Vorliegen dieses Zeugnisses von dem Einfuhrstaat zur Bedingung der Einfuhr gemacht, so sei die nochmalige obligatorische pflanzensanitäre Grenzkontrolle durch den Einfuhrstaat ohne weiteres unzulässig und stelle einen Willkürakt dar.

Eine phytosanitäre Kontrolle sei ferner auch dann nicht erforderlich, wenn der betreffende Schädling in dem Einfuhrland bereits verbreitet oder nicht in der Lage sei, die heimische landwirtschaftliche Erzeugung zu befallen. Das erstere gelte für die San-José-Laus, die im Südwesten der Bundesrepublik Deutschland bereits verbreitet sei. Entsprechend habe die Bundesrepublik bereits Sicherheitszonen festgesetzt. Das zweite gelte für die Apfel-Fruchtfliege. Diese stamme aus den Vereinigten Staaten und könne sich in den klimatischen Verhältnissen der Gemeinschaft (vielleicht mit Ausnahme Italiens und Südfrankreichs) nicht halten.

Keinesfalls seien phytosanitäre Grenzkontrollen jedoch erforderlich, wenn in jedem Fall — wie in der Bundesrepublik Deutschland — ein und dieselbe Partie systematisch noch auf ihre Verkehrsfähigkeit nach Handelsklassen gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 (ABl. L 118, 1972) untersucht werde. Denn befallene Erzeugnisse entsprächen nicht den Qualitätsnormen.

c) Zur dritten Frage

Für die Beantwortung dieser Frage komme es nicht darauf an, ob es sinnvoll

oder sachgerecht sei, wenn ausländische Äpfel an der Grenze phytosanitär untersucht würden, die Pflanzenschutzmaßnahmen bei inländischer Ware sich aber auf deren Anbaugebiete beschränkten. Entscheidend sei lediglich, ob die eingeführten Waren im Hinblick auf die in Frage stehenden phytosanitären Kontrollen den einheimischen Waren gleichbehandelt würden und, wenn dies nicht der Fall sei, sich eine Benachteiligung der eingeführten Waren ergebe. Eine Diskriminierung durch die umstrittenen Kontrollen läge nur dann nicht vor, wenn diese Teil einer allgemeinen inländischen Pflanzenschutzkontrollregelung wären, die systematisch sämtliche inländischen und eingeführten Waren nach gleichen Kriterien erfaßte.

Was die innerstaatliche Bekämpfung der San-José-Laus anbetreffe, sei in der Bundesrepublik Deutschland die bereits erwähnte Verordnung zur Bekämpfung der San-José-Laus maßgebend. Bei dieser könne aber von Gleichbehandlung gerade nicht die Rede sein. Während nach innerstaatlichem Recht noch nicht einmal bei Früchten, die aus dem Befallgebiet stammten, eine Pflanzenschutzkontrolle vorgenommen werde und selbst beim Befall von Früchten weder eine Melde- noch eine allgemeine Bekämpfungspflicht bestehe, gebe es für eingeführte Früchte eine Melde- und Kontrollpflicht ohne Rücksicht darauf, aus welchen Gebieten die Früchte stammten und ob ein Befall der Früchte festgestellt worden sei oder nicht. Eine Melde- und Kontrollpflicht bestehe selbst dann, wenn ein Pflanzengesundheitszeugnis des Ursprungslandes vorgelegt werde, worin das Nichtvorliegen eines Befalles attestiert werde.

Bei der Bekämpfung sonstiger Pflanzenschutzschädlinge sei die Diskriminierung eingeführter inländischer Erzeugnisse noch viel offensichtlicher. Denn lasse man den Fall des Saatgutes beiseite, so beschränke sich im Inland die Bekämpfung phytosanitärer Gefahren — ausgenommen den Fall der San-José-Laus —

auf zwei Pflanzenarten, für die in keinem Falle eine Untersuchungspflicht bestehe.

Die Diskriminierung entfalle auch nicht deshalb, weil die Pflanzenschutzuntersuchung an der Grenze gegen spezifische Krankheitserreger schützen solle, die bisher in der Bundesrepublik Deutschland nicht aufgetreten seien. Dieses Argument könne bei der Einfuhr aus Drittstaaten eine Rolle spielen, nicht jedoch im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, der sich in einer relativ homogenen Klimazone abspiele.

Aufgrund dieser Erklärungen schlägt die Firma Rewe-Zentralfinanz vor, die vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Der Begriff „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung“ in Artikel 30 EWG-Vertrag umfaßt die Pflicht, pflanzliche Erzeugnisse bei der Einfuhr aus anderen Mitgliedstaaten auf den Befall mit bestimmten Schädlingen untersuchen zu lassen.
2. Die Richtlinie des Rates vom 8. Dezember 1969 zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus (69/466/EWG) verbietet alle in Form von Kontrollen bestehenden nationalen Bekämpfungsmaßnahmen der San-José-Schildlaus, die von einem anderen Grundsatz als dem Prinzip der Feststellung von Befallgebieten und der Festlegung von Sicherheitszonen ausgehen.
3. Artikel 36 Satz 1 EWG-Vertrag und Artikel 11 der Richtlinie zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus sind so auszulegen, daß auf nationalem Recht beruhende phytosanitäre generelle Untersuchungen an der Grenze zur Verhinderung der Einschleppung der San-José-Schildlaus weder im Sinne von Artikel 11 der Richtlinie „erforderlich“ noch im Sinne von Artikel 36 Satz 1 EWG-Vertrag „gerechtfertigt“ sind.
4. Artikel 36 Satz 1 EWG-Vertrag ist so auszulegen, daß auf nationalem Recht beruhende phytosanitäre Untersuchungen an der Grenze nicht gerechtfertigt sind, wenn der Einfuhrstaat die Vor-

lage eines amtlichen Pflanzengesundheitszeugnisses des Ursprungslandes zur Bedingung für die Einfuhr dieser Erzeugnisse macht und dieses Zeugnis bei der Einfuhr vorgelegt wird.

5. Die phytosanitäre Kontrolle aus anderen Mitgliedstaaten stammender Erzeugnisse bei deren Einfuhr ist dann „willkürlich diskriminierend“ im Sinne von Artikel 36 Satz 2 EWG-Vertrag, wenn in dem Einfuhrland gleiche Erzeugnisse einer gleichen Untersuchungspflicht beim Versenden der Ware im Inland nicht unterliegen.

B — Erklärungen der Bundesrepublik Deutschland

a) Zur *ersten Frage* vertritt die Bundesrepublik Deutschland unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes sowie die Richtlinie Nr. 70/50 der Kommission vom 22. Dezember 1969 (Abl. L 13, 1970, S. 29) die Auffassung, die strittigen phytosanitären Kontrollen erfüllten nicht die notwendigen Voraussetzungen, um den Schluß auf das Vorliegen von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen zuzulassen. Nach der genannten Richtlinie liege eine Maßnahme gleicher Wirkung vor, wenn

- eine nationale Regelung inländische und eingeführte Waren unterschiedlich behandle und dadurch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtige (Verhinderung, Erschwerung oder Verteuerung von Einfuhren) — Artikel 2 der Richtlinie — oder wenn
- eine nationale Regelung inländische und eingeführte Waren zwar gleichbehandele, der Warenverkehr aber ebenfalls — faktisch — beeinträchtigt werde, weil die Regelung außer Verhältnis zu den von ihr angestrebten Zielen stehe — Artikel 3 der Richtlinie.

Für das Vorliegen einer Maßnahme mit gleicher Wirkung sei es zwar nicht erforderlich, daß die Handelsregelung den freien Warenverkehr tatsächlich beeinträchtigt, vielmehr genüge es, daß sie zu

einer solchen Beeinträchtigung zu führen geeignet sei, doch müßten gleichwohl Beeinträchtigungen, deren Auswirkungen nur gering seien, außer Betracht bleiben, da andernfalls eine unübersehbare Anzahl von Handlungen — deren Vereinbarkeit mit Artikel 30 ff. des Vertrages für niemanden zweifelhaft sei — als Maßnahme gleicher Wirkung anzusehen wäre. Infolgedessen kämen nur solche Maßnahmen in Betracht, die den Handel spürbar beeinträchtigten.

An dieser Voraussetzung fehle es bei den an den Grenzen der Bundesrepublik durchgeführten phytosanitären Untersuchungen. Zwar lasse sich nicht ausschließen, daß die mit der Vorführpflicht und der Umlenkung des Warenverkehrs unter Umständen verbundenen Zeitverluste zu gewissen finanziellen Einbussen des Importeurs und daher — jedenfalls theoretisch — zu einer Verteuerung der Importe führen könnten. Wegen der regelmäßig zügigen Abfertigung und der weiten Streuung der Kontrollstellen dürfte sich diese aber in engen Grenzen halten. Insbesondere nach der von der Bundesrepublik entsprechend dem Urteil in der Rechtssache 39/73 des Gerichtshofes beschlossenen Abschaffung der mit der Pflanzenbeschau verknüpften Gebührenpflicht seien die verbliebenen Kontrollmaßnahmen in ihren Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel so gering zu veranschlagen, daß von einer Handelsbeeinträchtigung nicht gesprochen werden könne.

Selbst für den Fall, daß man in den phytosanitären Untersuchungen eine ernst zu nehmende und beachtliche Belastung des Warenverkehrs erblicke, liege indessen keine Maßnahme gleicher Wirkung vor; denn es fehle an der Voraussetzung einer diskriminierenden Behandlung der Importware.

Der deutsche Gesetzgeber habe versucht, die im Gesetz vom 10. Mai 1968 aufgeführten Ziele durch ein phytosanitäres Kontrollsystem zu sichern, in dem sich innerstaatliche Maßnahmen und Grenz-

kontrollen in der Weise ergänzen, daß der Wegfall eines Teils dieser Maßnahmen die Pflanzenschädlingsbekämpfung (darunter die Bekämpfung der San-José-Schildlaus) lückenhaft machen würde. Die einzelnen Vorschriften dieses in der Bundesrepublik Deutschland eingeführten umfassenden phytosanitären Schutzsystems ließen erkennen, daß die Importkontrolle und die Überwachung der Inlandware in den Einzelheiten ihrer Ausgestaltung Unterschiede aufwiesen, daß aber die Belastung der Inlandware keineswegs von geringerer Bedeutung sei als die Belastung der Importe. Wenn auf die beiden Produktgruppen bisweilen unterschiedliche Maßnahmen angewandt würden, so beruhe diese unterschiedliche Regelung ausschließlich auf objektiven Sachzwängen. Für die phytosanitäre Inlandskontrolle biete sich als optimales Mittel eine Langzeitüberwachung an. Für die Untersuchungen im grenzüberschreitenden Verkehr stünden dagegen jeweils nur minimale Fristen zur Verfügung, so daß sie zum Teil intensiver gehandhabt werden müßten als die Inlandskontrollen. Außerdem erlaube die Inlandsüberwachung die Bekämpfung der Schädlinge an der Pflanze in ihrer natürlichen Umgebung, während bei der Grenzkontrolle nur die zur Vermarktung bestimmten Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse untersucht werden könnten. So aber erkläre sich der Umstand, daß Äpfel als Früchte an der Grenze überprüft würden, im Inland dagegen keiner Kontrolle unterlägen. Den in diesem letzteren Fall seien die Herkunftspflanzen selber bereits überwacht worden. Im übrigen führe das strittige System der Grenzkontrollen, abgesehen davon, daß es keine verschleierte Diskriminierung darstelle, auch nicht zu beschränkenden Wirkungen, die außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stünden. Wie das Beispiel der anderen Mitgliedstaaten zeige, lasse sich das angestrebte Ziel auch nicht durch sonstige Mittel erreichen.

In Anbetracht dieser Erwägungen sei die erste Frage wie folgt zu beantworten:

Die den Importeuren auferlegte Verpflichtung, pflanzliche Erzeugnisse (Äpfel) auf den Befall mit bestimmten Schädlingen untersuchen zu lassen, ist keine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag, sofern das daraus resultierende Erschwernis der Einfuhr verhältnismäßig gering oder das Inverkehrbringen pflanzlicher Erzeugnisse des Inlandes infolge vergleichbarer Verpflichtungen zum Schutz vor dem Befall mit bestimmten Schädlingen ebenfalls erschwert ist.

b) Was die *zweite Frage* anbetrifft, die sie nur hilfsweise prüft, weist die Bundesrepublik Deutschland zunächst auf Art und Schwere der von der San-José-Schildlaus ausgehenden Gefahr hin. Dieser Schädling führe zum völligen oder teilweisen Absterben der befallenen Pflanzen und lasse sich da, wo er einmal Fuß gefaßt habe, praktisch kaum noch ausrotten. Erfahrungsgemäß sei es auch mit modernen technischen Methoden und beträchtlichem finanziellem Aufwand nicht möglich, einen einmal durch Einschleppung des Schädlinge entstandenen Herd wieder zu tilgen. Dieser Schädling sei in den Mitgliedstaaten stark verbreitet, und in Deutschland sei es den zuständigen Gesundheitsbehörden nur mit erheblichem finanziellem Aufwand gelungen, sein Vorkommen auf eine einzige — vergleichsweise kleinräumige — Gegend zu beschränken. Insbesondere das in Norddeutschland gelegene Baumschulgebiet — das größte seiner Art in Europa — müsse von dem Schädling freigehalten werden. Falls es hier zu einem Schädlingsbefall komme, würde der für diese Gegend lebenswichtige Pflanzenexport zum Erliegen kommen, denn die Ausfuhr befallener Pflanzen sei wegen der scharfen Schutzvorschriften anderer Länder nicht möglich. Eine wirksame Bekämpfung der San-José-Schildlaus werde von den anderen Mitgliedstaaten als absolut notwendig anerkannt. Die Bundesrepublik weist insoweit auf die Richtlinie Nr. 69/466 des Rates vom 8. Dezember 1969 (ABl. L 323, 1969, S. 5) hin und

bemerkt, diese Gemeinschaftsregelung betreffe nur die innerstaatliche Bekämpfung, lasse Kontrollmaßnahmen an der Grenze jedoch unberührt. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe in Artikel 11 dieser Richtlinie den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet, soweit erforderlich, zusätzliche und strengere Maßnahmen zu erlassen. Dabei sei er davon ausgegangen, daß nicht nur innerstaatliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vermarktung der Erzeugnisse innerhalb der Länder getroffen werden müßten, sondern auch solche Maßnahmen, die beim Verbringen über die Grenze ansetzen. Dies ergebe sich mit aller Deutlichkeit aus der vierten Begründungserwägung der Richtlinie und finde im übrigen eine Bestätigung in einem dem Rat von der Kommission unterbreiteten Vorschlag einer Richtlinie über „Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen in die Mitgliedstaaten“. Außerdem sei die Notwendigkeit phytosanitärer Untersuchungen an der Grenze auch über die Ebene der Gemeinschaft hinaus anerkannt worden. Nach einem Hinweis auf das Internationale Pflanzenschutzabkommen vom 6. Dezember 1951 und auf das Übereinkommen zur Errichtung der Pflanzenschutzorganisation für Europa und den Mittelmeerraum vom 18. April 1951, denen die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beigetreten seien, stellt die Bundesrepublik fest, daß die Maßnahmen zur Verhinderung der Einschleppung der San-José-Schildlaus wie auch anderer Schadorganismen den weltweiten internationalen Bemühungen entsprächen.

Die Bundesrepublik Deutschland gelangt zu dem Ergebnis, daß die genannten Kontrollen im Sinne von Artikel 36 des Vertrages gerechtfertigt seien, und schlägt vor, die zweite Frage wie folgt zu beantworten:

Artikel 36 EWG-Vertrag ist dahin ausulegen, daß phytosanitäre Untersuchungen, die ein Mitgliedstaat zur Verhinderung der Einschleppung der San-José-Schildlaus an der Grenze durchführen

läßt, im Sinne dieser Vorschrift gerechtfertigt sind.

c) Hinsichtlich der *dritten Frage* stellt die Bundesrepublik Deutschland vorweg klar, die phytosanitären Untersuchungen eingeführter Äpfel beschränkten sich darauf, daß bei jeder einzelnen Sendung (Waggon, Lastkraftwagen) Kontrollen nur stichprobenweise stattfänden. Keineswegs würden die Früchte einzeln kontrolliert oder die Stichproben von kleineren Mengen genommen.

Sie weist sodann darauf hin, daß das System der strittigen Untersuchungen dem Kontrollsystem für inländische Erzeugnisse vergleichbar sei und den Handel nicht stärker beeinträchtige als die inländischen Maßnahmen; sie bemerkt abschließend, die besagten Kontrollen stellten nach dem Wortlaut des Artikels 36 Satz 2 des Vertrages „weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten“ dar.

Sie schlägt infolgedessen vor, die dritte Frage wie folgt zu beantworten:

Phytosanitäre Kontrollen eingeführter Äpfel, die pro Sendung stichprobenweise durchgeführt werden, sind nicht „willkürlich diskriminierend“ im Sinne von Artikel 36 Satz 2 EWG-Vertrag, wenn zwar im Inland keine Untersuchungen beim Versenden der Ware, wohl aber anders geartete Maßnahmen zur Bekämpfung von Schädlingen durchgeführt werden.

C — Erklärungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Die Kommission macht zunächst nähere Ausführungen über die Herkunft, das Verbreitungsgebiet im Innern der Gemeinschaft und die Verbreitungsweise der San-José-Schildlaus; sie bemerkt sodann, die Bekämpfung dieses Schädlings sei Gegenstand internationaler, nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften. Sie geht auf die *deutschen* Rechtsvorschriften ein und erwähnt unter anderem

- das Pflanzenschutzgesetz vom 10. Mai 1968 sowie — was insbesondere die Bekämpfung der San-José-Schildlaus anbelangt — die Verordnung vom 20. April 1972,
- die Verordnung zur Verhütung der Einschleppung von gefährlichen Krankheitserregern und Schädlingen der Kulturpflanzen vom 23. August 1957.

Das Gesetz vom 10. Mai 1968 enthalte einen umfangreichen Katalog von Ermächtigungen der deutschen Bundesregierung, zum Zwecke der Bekämpfung der Pflanzenschädlinge auf Bundesebene tätig zu werden. Die Verordnung zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus vom 20. April 1972 füge sich in einen solchen Rahmen genau ein. Sie führe im übrigen eine Richtlinie des Rates vom 8. Dezember 1969 durch und schreibe außer den in der Richtlinie vorgesehenen Mindestmaßnahmen eine Meldepflicht der Verfügungsberechtigten und Besitzer von Wirtspflanzen (außer Früchten) über das Auftreten und den Verdacht des Auftretens vor. Jedoch bleibe die Befugnis der Länder, aufgrund des Gesetzes vom 10. Mai 1968 ergänzende und weiter gehende Vorschriften zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus zu erlassen, unberührt. Den verfügbaren Informationen zufolge scheine im übrigen in der Bundesrepublik Deutschland keine regelmäßige und umfassende Pflanzenbeschau in Form von Kontrollen und Untersuchungen durchgeführt zu werden.

Die Verpflichtung des Importeurs, die eingeführten Erzeugnisse vor der Zollabfertigung einer phytosanitären Kontrolle an der Grenze zu unterwerfen, ergebe sich aus der bereits erwähnten Verordnung vom 23. August 1957. Nach dieser Verordnung sei die Einfuhr von Äpfeln, die unter anderem von der San-José-Schildlaus befallen seien, untersagt. Werde bei einem Teil der Sendung Befall festgestellt, dürften die übrigen Pflanzen nur eingeführt werden, wenn sie des Befalls nicht verdächtig seien und eine Ausbreitung der Schadorganismen beim Trennen der Teile ausgeschlossen er-

scheine. Während des Zeitraumes vom 1. Dezember bis 31. März könne die Einfuhr von Früchten bei geringfügigem Befall mit der San-José-Schildlaus vom Pflanzenschutzdienst zugelassen werden, wenn die Früchte unter dessen Aufsicht unverzüglich der Verarbeitung zugeführt würden. Darüber hinaus verlange die Verordnung für die Einfuhr frischer Früchte einschließlich Äpfel aus den anderen Mitgliedstaaten die Vorlage eines Pflanzengesundheitszeugnisses des Ursprungslandes.

Daß die Erzeugnisse untersuchungspflichtig seien, habe nach den der Kommission vorliegenden Auskünften zur Folge, daß die Zolldienststellen die betreffenden Waren erst dann abfertigen dürften, wenn der Pflanzenschutzdienst die Einfuhrfähigkeit bescheinigt habe. Die Strenge der Kontrolle des Pflanzenschutzdienstes sei aus den vorliegenden Texten nicht ersichtlich. Es scheine ausgeschlossen zu sein, daß die Pflanzenschutzdienststellen sich unter Umständen darauf beschränken könnten, die Begleitdokumente der Waren zu überprüfen.

Die Kommission prüft alsdann die *französischen* Rechtsvorschriften, denen zufolge der Pflanzenschutz auf Grund der Verordnung Nr. 45.2627 vom 2. November 1945 durch die „groupements de défense contre les ennemis des cultures“ durchgeführt werde. Die Kommission stellt die Grundzüge dieser gesetzlichen Regelung dar und weist unter anderem darauf hin, daß den zur Ausfuhr bestimmten Pflanzen oder Pflanzenteilen, für die vom Einfuhrland ein Pflanzenschutzzeugnis verlangt werde, ein „certificat de santé-origine“ beigegeben werden müsse, das nur dann erteilt werde, wenn die betreffenden Kulturen regelmäßig der staatlichen Pflanzenschutzkontrolle unterworfen gewesen seien.

Namentlich für die Bekämpfung der San-José-Schildlaus seien durch eine Verordnung des Ministers für Landwirtschaft vom 29. Mai 1948 Bestimmungen erlassen worden. Nach einer Feststellung des Auftretens der Schildlaus grenze der Mi-

nister für Landwirtschaft im Einzelfall das Befallgebiet und eine Sicherheitszone ab. Die Verordnung enthalte im übrigen Vorschriften über die Vernichtung des Schädlings und die Verhinderung seiner Verbreitung. Sie verbiete unter anderem die Ausfuhr von Pflanzen, Pflanzenteilen und frischen Früchten, die aus den genannten Gebieten stammten. Gesunde Produkte jedoch, die von einer offiziellen Stelle desinfiziert worden seien, könnten unter von den Pflanzenschutzbehörden festgesetzten Bedingungen ausgeführt werden, falls der Einfuhrstaat ihre Einfuhr gestatte und sie von einem phytopathologischen Zertifikat begleitet seien.

Hinsichtlich der Einfuhren bestimme die Verordnung vom 1. September 1964 eine Reihe von Erzeugnissen, die bei der Einfuhr der Untersuchung durch den Pflanzenschutzdienst unterworfen seien, die an bestimmten Grenzübergangsstellen durchgeführt werden könne. Die Verordnung verlange darüber hinaus für bestimmte Produkte die Vorlage eines vom Ursprungsland ausgestellten Gesundheitszeugnisses. Äpfel würden von diesen beiden Kategorien erfaßt.

Die Kommission weist noch darauf hin, daß von den übrigen Mitgliedstaaten zum Zwecke der Bekämpfung der San-José-Schildlaus Vorschriften in Kraft gesetzt worden seien, die den im vorgehenden beschriebenen in ihren Grundzügen entsprächen, und stellt dann die Hauptaspekte der Gemeinschaftsregelung über diese Bekämpfung dar, und zwar namentlich die Richtlinie 69/466/EWG des Rates vom 8. Dezember 1969 (Abl. L 323, 1969, S. 5).

Diese Richtlinie sehe lediglich die von den Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu treffenden Mindestmaßnahmen vor, überlasse ihnen aber einen beträchtlichen Ermessensspielraum mit Bezug auf die Durchführung der Richtlinienvorschriften. Im übrigen bestimme sie ausdrücklich, daß die Mitgliedstaaten zusätzliche oder strengere Vorschriften treffen könnten, soweit diese für die Bekämpfung der

San-José-Schildlaus oder zur Verhütung ihrer Ausbreitung erforderlich seien (Art. 11).

Nach einer Darstellung der Grundzüge dieser Richtlinie führt die Kommission aus, sie habe dem Rat am 31. März 1965 einen Vorschlag einer Richtlinie über Maßnahmen zum Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen der Pflanzen in die Mitgliedstaaten übermittelt. Der Vorschlag sehe zum einen vor, daß die Waren sowie deren Verpackungen und die Transportmittel bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat durch Vertreter des Pflanzenschutzdienstes untersucht werden müßten, und zum anderen, daß diese Kontrolle, wenn kein ernsthaftes Indiz für den Befall bestehe und wenn das notwendige Zertifikat vorliege, nur gelegentlich und durch Stichproben durchgeführt werden dürfe.

Im übrigen sei es nicht ausgeschlossen, daß die Qualitätskontrollen, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse unter anderem auch für Äpfel eingeführt worden seien, zur Aufklärung eines Befalls mit Schadorganismen führen könnten. Hinzu komme, daß in den Mitgliedstaaten die Qualitäts- und phytosanitären Kontrollen teilweise kombiniert werden könnten. Nichts hindere diese Staaten daran, die beiden Kontrollen zusammenzufassen.

Nach Erwähnung bestimmter bilateraler und multilateraler internationaler Abkommen auf dem genannten Sektor trägt die Kommission zu den einzelnen Fragen noch folgendes vor:

a) Zur ersten Frage

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätige die bereits von der Kommission zum Ausdruck gebrachte Meinung, daß eine Maßnahme gleicher Wirkung untersagt werden könne, ohne daß es des Nachweises bedürfte, daß sie tatsächlich einschränkende Wirkungen auf den Handel zur Folge habe. Für ihr Verbot reiche es aus, daß sie „geeignet“ sei, die Ein-

oder Ausfuhren zu verteuern oder zu erschweren, die ohne die Maßnahme hätten stattfinden können.

Vorliegend bestehe kein Zweifel daran, daß die Verpflichtung des Importeurs, die pflanzlichen Erzeugnisse der phytosanitären Untersuchung an der Grenze zu unterwerfen, einfuhrhemmende Wirkung aus einer ganzen Reihe von Umständen besitze, die das vorliegende Gericht im übrigen selbst hervorhebe.

Dies reiche gleichwohl noch nicht für die Schlußfolgerung aus, daß die obligatorische phytosanitäre Grenzkontrolle eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne der Artikel 30 ff. des Vertrages darstelle. Die Kommission sei jedenfalls bisher davon ausgegangen, daß unterschiedslos auf einheimische wie auf eingeführte Erzeugnisse angewendete Regelungen nicht unter das Verbot des Artikels 30 fielen, es sei denn, daß ihre beschränkenden Wirkungen den Rahmen der einer solchen Regelung eigentümlichen Wirkungen überschritten, insbesondere außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stünden. Diese Auffassung sei in der Richtlinie 70/50/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1969 (ABl. L 13, 1970, S. 29) übernommen worden.

Abgesehen von dieser Auslegung könne jedenfalls nicht bestritten werden, daß den Mitgliedstaaten grundsätzlich die Möglichkeit zustehen dürfte, gemäß Artikel 36 des Vertrages einfuhrhemmende Maßnahmen zu treffen, soweit diese zur Erreichung der in Artikel 36 genannten Zwecke „gerechtfertigt“ seien.

Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zum Erlaß solcher Maßnahmen stoße indessen auf eine Grenze: Die Maßnahmen müßten zum Erreichen des angestrebten Schutzzwecks erforderlich und angemessen sein.

Im übrigen dürfe nicht außer acht gelassen werden, daß sich im Hinblick auf die Bekämpfung und Verhütung von Pflanzenkrankheiten und -schädlingen die

Gesetzgebung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich entwickelt habe. Dieser Umstand sowie die Unterschiede in den klimatischen und sonstigen Bedingungen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten und zwischen verschiedenen Gebieten desselben Mitgliedstaates habe zur Folge, daß sich unterschiedliche Standards in der Qualität und Intensität der Bekämpfungsmaßnahmen hätten entwickeln können. Diese seien die Hauptursache für die Einführung von pflanzenbeschaulichen Kontrollmaßnahmen an den Grenzen der Mitgliedstaaten.

Was die rechtliche Beurteilung dieser Kontrollen angehe, so seien diese dann — aber auch nur dann — erforderlich und angemessen, wenn ohne sie der im Einfuhrland erreichte Gesundheitsstand des Pflanzenbestandes tatsächlich gefährdet würde. Allerdings bedürfe es einer differenzierten Beurteilung ihrer Rechtfertigung, denn wenn auch die San-José-Schildlaus unstreitig eine erhebliche potentielle Gefahr darstelle, rechtfertige die bloße abstrakte Gefährlichkeit eines Schädlings nicht per se und von vornherein die ausnahmslose phytosanitäre Untersuchung sämtlicher Erzeugnisse, die generell Vehikel des Schädlings sein könnten. Hinzukommen müsse eine hinreichend ernsthafte Möglichkeit, daß die eingeführten Erzeugnisse befallen seien und daher ein Einschleppungsrisiko bestehe. Angesichts der Bedeutung der auf diesem Gebiet vorhandenen Gefahren und der Schwierigkeiten bei der Beurteilung ihres Vorhandenseins müsse den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum im Hinblick auf die Festlegung der Regeln für die Kontrollen zustehen. Auch wenn bisher eine gegenseitige Anerkennung der phytosanitären Gesundheitszeugnisse gemeinschaftsrechtlich nicht vorgeschrieben sei und dem Einfuhrland auch hier ein gewisses Ermessen zugestanden werden müsse, könnten doch erhebliche Zweifel daran bestehen, ob der Ermessensspielraum hinsichtlich der Erforderlichkeit einer ausnahmslosen Grenzkontrolle eingehalten worden sei, sofern keine begründeten Anhalts-

punkte dafür bestünden, daß das im Ausfuhrland erteilte Gesundheitszertifikat nicht hinreichend zuverlässig sei.

Im Zusammenhang namentlich mit den phytosanitären Untersuchungen zur Verhütung der Einschleppung der San-José-Schildlaus bemerkt die Kommission abschließend, in den dargestellten Grenzen seien phytosanitäre Grenzkontrollen auf das Vorhandensein dieses Schädling erforderlich, denn dessen Verbreitung sei in ganz Nordwest-Europa möglich.

b) Zur zweiten Frage

Die Richtlinie Nr. 69/466 vom 8. Dezember 1969 ändere an diesem Ergebnis nichts. Sie verpflichte die Mitgliedstaaten zu Mindestmaßnahmen bei der Bekämpfung der San-José-Schildlaus, nehme ihnen aber nicht die Möglichkeit, falls erforderlich, zusätzliche oder strengere Maßnahmen zu treffen. Dementsprechend habe die Richtlinie auch bisher nicht die Möglichkeit beseitigt, daß zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Standards in bezug auf das Befallrisiko der Wirtspflanzen und -früchte bestünden. Solange nicht die Untersuchungs- und Bekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten erschöpfend auf Gemeinschaftsebene harmonisiert worden seien, könnten deshalb phytosanitäre Grenzuntersuchungen zur Verhinderung der Einschleppung der San-José-Schildlaus auf der Grundlage nationalen Rechts weiterhin erforderlich sein.

c) Zur dritten Frage

Der Umstand, daß zum einen die Höhe des Befallrisikos namentlich durch die San-José-Schildlaus Gegenstand unterschiedlicher Beurteilungen durch die Behörden der Mitgliedstaaten sein könne und daß andererseits die auf diesem Gebiet erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften a priori nicht vollkommen gleich seien, könne eine unterschiedliche Behandlung der eingeführten und der einheimischen Produkte rechtfertigen. So wäre es beispielsweise offensichtlich

nicht als Diskriminierung anzusehen, wenn ein Mitgliedstaat generell nur eingeführte, nicht aber einheimische Erzeugnisse auf einen bestimmten Schädling untersuchen lasse, sofern dieser Schädling in jenem Mitgliedstaat erfolgreich bekämpft worden sei. Dagegen läge eine „willkürliche Diskriminierung“ vor, wenn ein Mitgliedstaat eingeführte Erzeugnisse strengerer Untersuchungsmaßnahmen unterwürfe als einheimische Produkte, obwohl letztere dem gleichen oder sogar einem höheren Befallrisiko mit dem gleichen Schädling ausgesetzt seien. Zwar würde eine sich nur auf einen Teil der von einem Schädling bedrohten Erzeugnisse auswirkende Bekämpfungsmaßnahme geeignet sein, den gesamten Infektionsdruck im Einfuhrland zu verringern, doch insoweit auf die Unterscheidung zwischen einheimischen und eingeführten Erzeugnissen abzustellen, könne nur als willkürlich angesehen werden.

Die Feststellung, ob die auf diesem Gebiet getroffenen einzelstaatlichen Maßnahmen gerechtfertigt seien, hänge von einer Reihe variabler Faktoren ab und sei deshalb natürlich äußerst schwierig. Die Kommission weist darauf hin, daß eine solche Feststellung nicht im Vorlageverfahren nach Artikel 177 getroffen werden könne, sondern Aufgabe des staatlichen Richters sei. Sie sei nicht in der Lage, die Höhe des Befallrisikos in den einzelnen betroffenen Mitgliedstaaten abschließend zu bewerten. Dazu hebt die Kommission unter anderem auf die folgenden Faktoren ab:

- Es bestünden zumindest Zweifel daran, ob französische Äpfel generell mit einem höheren Befallrisiko bezüglich der San-José-Schildlaus belastet seien als deutsche Äpfel. Der Schädling trete nämlich nicht nur in Frankreich, sondern auch in Deutschland selbst auf, so daß die beiden Länder insoweit keine beträchtlichen Unterschiede aufwiesen.
- Auch Frankreich verwende ein wirksames System des Pflanzenschutzes. Danach bestehe unter anderem ein strenges Verbot, Erzeugnisse aus

Befallgebieten und Sicherheitszonen zu vermarkten, wenn diese zur Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten bestimmt seien.

- Das französische amtliche Gesundheitszertifikat werde nur ausgestellt, wenn die Erzeugnisse aus Anbaugebieten stammten, die regelmäßig der phytosanitären staatlichen Kontrolle unterworfen seien.

Aufgrund dieser Erklärungen schlägt die Kommission vor, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Die Pflicht, pflanzliche Erzeugnisse bei der Einfuhr aus anderen Mitgliedstaaten auf den Befall mit bestimmten Schädlingen untersuchen zu lassen, mit der Folge, daß die Ware bei Verweigerung der phytosanitären Untersuchung von der Einfuhr ausgeschlossen wird, ist geeignet, die Einfuhren zu verteuern oder zu erschweren, und ist somit, außer im Falle der vom Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Ausnahmen, als eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen.
2. Auch nach dem Zeitpunkt, zu dem die Mitgliedstaaten verpflichtet waren, den in der Richtlinie des Rates vom 8. Dezember 1969 zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus (69/466/EWG, ABl. L 323 vom 24. Dezember 1969, S. 5) vorgesehenen Mindestvorschriften nachzukommen, können auf nationalem Recht beruhende phytosanitäre Untersuchungen an der Grenze zur Verhinderung der Einschleppung der San-José-Schildlaus zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Pflanzen gerechtfertigt sein.
3. Die ausnahmslose phytosanitäre Kontrolle ausländischer Äpfel bei deren Einfuhr stellt nicht immer schon dann ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung dar, wenn die im Einfuhrland erzeugten Äpfel einer gleichen Untersuchungspflicht beim Versenden nicht unterliegen. Das wäre

aber der Fall, wenn bei der Festlegung der diesbezüglichen Regeln oder Richtlinien eine sachgerechte Einschätzung der generellen Risikogrößen des Befalls, auf der Grundlage u. a. der vorliegenden Informationen über den tatsächlichen Befall, der Jahreszeit, des Ursprungsgebietes und der Gesamtheit der tatsächlich angewendeten Verhütungs- und Bekämpfungsmaßnahmen ergibt, daß das Befallrisiko für eingeführte Äpfel gleich oder kleiner wäre als das Risiko für entsprechende einheimische Äpfel. Für diese Beurteilung stellt die Vorlage eines amtlichen Gesundheitszertifikats des Herkunftslandes einen wesentlichen Faktor dar.

III — Mündliches Verfahren

Die Firma Rewe-Zentralfinanz, die Bundesrepublik Deutschland und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 6. Mai 1975 mündliche Ausführungen gemacht. Bei dieser Gelegenheit hat die Bundesrepublik Deutschland nähere Angaben über die Anzahl der Fälle gemacht, in denen im Laufe der vergangenen fünf Jahre bei aus einem anderen Mitgliedstaat kommenden Äpfeln ein Befall durch die San-José-Schildlaus festgestellt worden sei, obwohl das vom Herkunftsland ausgestellte phytosanitäre Zeugnis bescheinigt habe, daß die Ware nicht befallen sei. Die Bundesrepublik hat gleichzeitig die Anzahl der Fälle mitgeteilt, in denen in den Monaten Januar und Februar 1974 die die Waren begleitenden Gesundheitszeugnisse des Herkunftslandes fehlerhaft gewesen seien; sie hat eine Anzahl solcher Zeugnisse vorgelegt. Der Gerichtshof hat zu diesen Angaben mehrere Fragen gestellt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 27. Mai 1975 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Das Verwaltungsgericht Köln stellt mit Beschluß vom 24. Oktober 1974, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 13. Januar 1975, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag einige Fragen nach der Auslegung der den freien Warenverkehr betreffenden Artikel 30 und 36 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diese Fragen sind in einem Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht aufgeworfen worden, in dem es um die Vereinbarkeit phytosanitärer Grenzkontrollen mit dem EWG-Vertrag geht, die ein Mitgliedstaat bei Einfuhren von Äpfeln aus einem anderen Mitgliedstaat vorgenommen hat.

- 2 Die erste Frage geht dahin, ob die phytosanitären Untersuchungen an der Grenze, denen Einfuhren pflanzlicher Erzeugnisse, wie z. B. Äpfel, aus einem anderen Mitgliedstaat unterworfen sind, als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag anzusehen sind. Die zweite und die dritte Frage gehen im Kern dahin, ob solche Untersuchungen gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag auch nach Erlaß der Richtlinie Nr. 69/466 des Rates vom 8. Dezember 1969 zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus noch gerechtfertigt sind und ob sie — u. a. bei der Einfuhr von Äpfeln — „ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung“ im Sinne des Artikels 36 darstellen, weil gleichartige inländische Erzeugnisse einer Untersuchungspflicht beim Versenden der Ware im Inland nicht unterliegen. Wegen des zwischen diesen Fragen bestehenden Zusammenhangs sind sie gemeinsam zu untersuchen.

- 3 Artikel 30 des Vertrages verbietet zwischen den Mitgliedstaaten mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung. Für die Anwendung dieses Verbots reicht es aus, daß die umstrittenen Maßnahmen geeignet sind, unmittelbar oder mittelbar, gegenwärtig oder potentiell die Einfuhren von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu behindern. Nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 70/50/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1969 (ABl. L 13, 1970, S. 29) gehören zu den Maßnahmen mit gleicher Wirkung diejenigen, die die Einfuhr einer Bedingung unterwerfen, welche allein für eingeführte Waren gefordert wird, oder von einer unterschiedlichen Bedingung abhängig machen, die schwieriger zu erfüllen ist als die für inländische Waren geforderte.

- 4 Den gestellten Fragen ist zu entnehmen, daß die phytosanitären Untersuchungen, um die es hier geht, nur die Einfuhren von pflanzlichen Erzeugnissen

betreffen, während beim Versenden von gleichartigen inländischen Erzeugnissen, wie z. B. Äpfeln, eine gleiche Untersuchungspflicht nicht besteht. Kennzeichnend für diese Untersuchungen ist also eine Bedingung, die im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 der erwähnten Richtlinie allein für eingeführte Waren gilt. Außerdem können die Untersuchungen — namentlich wegen des mit ihnen verbundenen Zeitaufwands und der zusätzlichen Beförderungskosten, die den Importeur möglicherweise treffen — die Einfuhren erschweren oder verteuern.

- 5 Sonach sind die phytosanitären Untersuchungen an der Grenze, denen pflanzliche Erzeugnisse, wie z. B. Äpfel, aus einem anderen Mitgliedstaat unterworfen sind, Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne des Artikels 30 des Vertrages, die durch diese Vorschrift vorbehaltlich der im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Ausnahmen untersagt sind

- 6 Nach Artikel 36 Satz 1 des Vertrages stehen die Bestimmungen der Artikel 30 bis 34 des Vertrages Einfuhrbeschränkungen — und damit auch Maßnahmen gleicher Wirkung — nicht entgegen, die zum Schutz von Pflanzen gerechtfertigt sind. Mit der Richtlinie Nr. 69/466/EWG des Rates vom 8. Dezember 1969 zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus (ABl. L 323, 1969, S. 5) ist ein Bündel von Vorschriften erlassen worden, die allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gemeinsam sind. Ziel dieser Richtlinie ist die Einführung von allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Mindestmaßnahmen, welche die Möglichkeit geben, bestimmte Schadorganismen in der gesamten Gemeinschaft „gleichzeitig und methodisch“ zu bekämpfen und ihre Ausbreitung zu verhindern. Ferner gehört die auf Grund der Artikel 43 und 100 des Vertrages erlassene Richtlinie zu den Maßnahmen, die die Hindernisse für den freien Verkehr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen innerhalb der Gemeinschaft beseitigen sollen.

- 7 Aus der vierten Begründungserwägung der Richtlinie geht indessen hervor, daß die vorgeschriebenen Maßnahmen darauf abzielen, die Schutzmaßnahmen gegen das Einschleppen von Schadorganismen in die einzelnen Mitgliedstaaten zu ergänzen, nicht aber, sie zu ersetzen. Wenn Artikel 11 die Mitgliedstaaten ermächtigt, soweit erforderlich, zusätzliche Vorschriften zur Bekämpfung der San-José-Schildlaus oder zur Verhütung ihrer Ausbreitung zu erlassen, so räumt er ihnen damit auch das Recht ein, solche Maßnahmen erforderlichenfalls beizubehalten. Beim gegenwärtigen Stand der einschlägigen Gemeinschaftsregelung gehört daher die von einem Mitgliedstaat bei der Einfuhr pflanzlicher Erzeugnisse vorgenommene phytosanitäre Untersuchung

grundsätzlich zu den Einfuhrbeschränkungen, die nach Artikel 36 Satz 1 des Vertrages gerechtfertigt sind.

- 8 Eine Einfuhrbeschränkung im Sinne von Artikel 36 Satz 1 ist jedoch nach Satz 2 dieses Artikels unzulässig, wenn sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellt. Der Umstand, daß aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführte pflanzliche Erzeugnisse einer phytosanitären Untersuchung unterworfen werden, während für inländische Erzeugnisse eine Verpflichtung zu einer gleichwertigen Kontrolle bei Versendung innerhalb des Mitgliedstaats nicht besteht, könnte eine willkürliche Diskriminierung im Sinne der genannten Vorschrift darstellen. So kann in der Anwendung phytosanitärer Kontrollmaßnahmen auf eingeführte Erzeugnisse, die nachweislich aus anderen als den in Artikel 3 der Richtlinie Nr. 69/466/EWG des Rates genannten Gebieten kommen, eine durch Artikel 11 der Richtlinie nicht gerechtfertigte zusätzliche oder strengere Maßnahme liegen, die als ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung im Sinne von Artikel 36 Satz 2 des Vertrages anzusehen wäre. Eine unterschiedliche Behandlung eingeführter und inländischer Erzeugnisse, die mit der Notwendigkeit begründet wird, die Ausbreitung von Schadorganismen zu verhindern, kann jedoch nicht als willkürliche Diskriminierung angesehen werden, wenn wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um das Inverkehrbringen befallener inländischer Erzeugnisse auszuschließen, und wenn — namentlich aufgrund der gemachten Erfahrungen — Gründe für die Annahme vorliegen, daß ohne Kontrollen bei der Einfuhr die Gefahr der Ausbreitung der Schadorganismen besteht.
- 9 Auf die gestellten Fragen ist daher zu antworten, daß die Verpflichtung, Einfuhren pflanzlicher Erzeugnisse, wie z. B. Äpfel, aus einem anderen Mitgliedstaat an der Grenze einer phytosanitären Untersuchung auf den Befall mit bestimmten Pflanzenschädlingen zu unterwerfen, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne von Artikel 30 des Vertrages darstellt, die durch diese Vorschrift vorbehaltlich der in Artikel 36 des Vertrages vorgesehenen Ausnahmen untersagt ist. Im Rahmen der zusätzlichen oder strengeren Vorschriften, die im Sinne von Artikel 11 der Richtlinie Nr. 69/466/EWG des Rates vom 8. Dezember 1969 für die Bekämpfung der San-José-Schildlaus oder die Verhütung ihrer Verbreitung erforderlich sind, können die Mitgliedstaaten jedoch phytosanitäre Untersuchungen der eingeführten Erzeugnisse vorsehen, wenn wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um das Inverkehrbringen befallener inländischer Erzeugnisse auszuschließen, und wenn — namentlich aufgrund der gemachten Erfah-

rungen — Gründe für die Annahme vorliegen, daß ohne Kontrollen bei der Einfuhr die Gefahr der Ausbreitung der Schadorganismen besteht.

Kosten

- ¹⁰ Die Auslagen der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der EWG, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Köln gemäß dessen Beschluß vom 24. Oktober 1974 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Die Verpflichtung, Einfuhren pflanzlicher Erzeugnisse, wie z. B. Äpfel, aus einem anderen Mitgliedstaat an der Grenze einer phytosanitären Untersuchung auf den Befall mit bestimmten Pflanzenschädlingen zu unterwerfen, stellt eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne von Artikel 30 des Vertrages dar, die durch diese Vorschrift vorbehaltlich der in Artikel 36 des Vertrages vorgesehenen Ausnahmen untersagt ist.
2. Im Rahmen der zusätzlichen oder strengeren Vorschriften, die im Sinne von Artikel 11 der Richtlinie Nr. 69/466/EWG des Rates vom 8. Dezember 1969 für die Bekämpfung der San-José-Schildlaus oder die Verhütung ihrer Verbreitung erforderlich sind, können die Mitgliedstaaten jedoch phytosanitäre Untersuchungen der eingeführten Erzeugnisse vorsehen, wenn wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um das Inverkehrbringen befallener inländischer Erzeugnisse auszuschließen, und wenn — namentlich aufgrund der gemachten Erfahrungen — Gründe für die Annahme vorliegen, daß ohne Kon-

trollen bei der Einfuhr die Gefahr der Ausbreitung der Schadorganismen besteht.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Juli 1975.

Der Kanzler

Der Präsident

A. Van Houtte

R. Lecourt

**SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL
VOM 27. MAI 1975**

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Wer gewisse Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse, die Träger bestimmter Schadorganismen sind oder sein können, über die Grenze der Bundesrepublik Deutschland verbringen will, ist verpflichtet, sie an der Grenze der amtlichen Pflanzenbeschau zur Untersuchung zu stellen. Das ergibt sich aus der Verordnung zur Verhütung der Einschleppung von gefährlichen Krankheitserregern und Schädlingen der Kulturpflanzen, der sogenannten Pflanzenbeschauverordnung vom 23. August 1957 in der Fassung vom 11. Mai 1970. Diese Verpflichtung gilt auch bei der Einfuhr von Äpfeln, und sie soll unter anderem die Einschleppung der San-José-Schildlaus verhindern, eines besonders gefährlichen und hartnäckigen Schädlings, für den Existenzbedingungen in der ganzen Gemeinschaft gegeben sind und der schon in Italien, Frankreich sowie in Süddeutschland verbreitet ist.

Im vorliegenden Verfahren ist zu untersuchen, ob gemeinschaftsrechtliche Vorschriften die Rechtmäßigkeit dieser Verpflichtung, jedenfalls soweit Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten in Betracht kommen, in Frage stellen. Nach Auffassung der Firma REWE, der Klägerin des Ausgangsverfahrens, die zu der jetzt zu behandelnden Vorlage geführt hat, ist das der Fall.

Die Firma Rewe wollte im Oktober 1973 Äpfel aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland einführen. Sie konnte für die fragliche Partie das nach § 7 der Pflanzenbeschauverordnung notwendige französische amtliche Pflanzengesundheitszeugnis vorlegen. Als sie sich weigerte, die phytosanitäre Untersuchung der Importware durchführen zu lassen, wurde ihr durch Bescheid vom 29. Oktober 1973 die Einfuhr versagt. Um die Rechtmäßigkeit dieses Bescheids geht es in dem von der Firma Rewe daraufhin anhängig gemachten Verwaltungsstreit-