



RECHNUNGSHOF
3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240

Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe

Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a
DVR: 0064025

An das

Präsidium des
NationalratesParlamentsgebäude
1010 WienBitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.

ZI 2228-01/89

Betrifft: Entwurf eines Holzkontrollgesetzes ein-
schließlich Verordnungen; Stellungnahme

Schr d BMLF v 18. Mai 1989, ZI 18.108/07-IC8/89 Verteilt

ZI _____ 4. AUG. 1989

07. Aug. 1989 *Reichard**P. Thomas*

Der Rechnungshof beeiert sich, seine Stellungnahme zu der im Gegenstand angeführten An-
gelegenheit in 25-facher Ausfertigung zu überreichen.

Anlagen

26. Juli 1989

Der Präsident:

Broesigke

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:
Reichard



RECHNUNGSHOF

3, DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 Wien, Postfach 240

Tel. (0 22 2) 711 71/0 oder

Klappe

Durchwahl

Fernschreib-Nr. 135 389 rh a

DVR: 0064025

An das

Bundesministerium für
Land- und ForstwirtschaftBitte in der Antwort die Geschäftszahl
dieses Schreibens anführen.Stubenring 1
1010 Wien

Zl 2228-01/89

Betrifft: Entwurf eines Holzkontrollgesetzes ein-
schließlich Verordnungen; Stellungnahme

Schr d BMLF v 18. Mai 1989, Zl 18.108/07-IC8/89

Der RH nimmt zu dem im Gegenstand angeführten Gesetzesentwurf und den Verordnungsentwürfen wie folgt Stellung:

1. Zu den Entwürfen eines Holzkontrollgesetzes und von drei sich darauf stützenden Verordnungen sowie einer Forstschutzverordnung werden folgende grundsätzliche, die EG-Konformität der geplanten Regelungen betreffende Überlegungen, mitgeteilt:

Das BKA hat mit dem an alle Bundesministerien gerichteten Rundschreiben vom 9. September 1987, GZ 670-003/48-V/5/87, die Aufnahme eines "EG-Konformitätshinweises" in den "Erläuterungen" zu allen Regierungsvorlagen als zweckmäßig empfohlen. Die dem gegenständlichen Entwurf des Holzkontrollgesetzes beigeschlossenen Erläuterungen enthalten in ihrem allgemeinen Teil die Feststellung, der Entwurf des gegenständlichen BG gehe in seinen "Bestimmungen über außereuropäisches Nadelholz" mit den entsprechenden EG-Bestimmungen konform.

RECHNUNGSHOF, ZI 2228-01/89

- 2 -

Darüber hinaus weist der zweite Absatz der genannten Erläuterungen darauf hin, daß nach Art 18 Abs 2 der Richtlinie¹ des Rates vom 21. Dezember 1976, 77/79/EWG (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 26/20 vom 31. Jänner 1977), über Maßnahmen zum Schutz gegen Verbringung von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in die Mitgliedstaaten, diese ermächtigt werden können, beim Verbringen in ihr Gebiet besondere Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit diese Maßnahmen auch für die inländische Erzeugung gelten. Dies sei aufgrund der entsprechenden Bestimmungen über den Forstschutz im Forstgesetz idF des BG, BGBI Nr 576/1987, sowie der als Entwurf vorliegenden, gleichzeitig zu erlassenden "Forstschutzverordnung" der Fall.

Die vom BMLF ins Treffen geführte Ermächtigung gem Art 18 Abs 2 der Richtlinie des Rates setzt jedoch ein Verfahren gem Art 16 der Richtlinie voran. Dieses Verfahren erfordert die Befassung des "Ständigen Ausschusses für Pflanzenschutz", eine Abstimmung in diesem Ausschuß und sodann die Entscheidung durch die Kommission oder durch den Rat. Bei dieser Ermächtigung handelt es sich um eine Ausnahmebestimmung, auf deren Zustandekommen die einzelnen Mitgliedstaaten, insb die nur über wenig Stimmen im Ausschuß und im Rat verfügenden kleineren, nur sehr begrenzten Einfluß nehmen können. Eine allgemeine Ermächtigung zur Setzung besonderer, über die Richtlinie hinausgehender, Pflanzenschutzmaßnahmen kann aus Art 18 Abs 2 der Richtlinie nicht abgeleitet werden.

Eine sinnvolle Verträglichkeitsprüfung sollte sich jedoch nicht ausschließlich mit einer allfälligen Rechtsgrundlage für Ausnahmebestimmungen befassen, sondern Aussagen über das inhaltliche Verhältnis der beabsichtigten Regelung zum bestehenden EG-Recht sowie von entsprechenden völkerrechtlichen Verträgen beinhalten. Die genannte Richtlinie geht von vier grundsätzlichen Zielen aus:

- Bekämpfung der Schadorganismen mit dem Ziel der planmäßigen Vernichtung an Ort und Stelle;
- Maßnahmen zum Schutz gegen deren Verbringung in die Mitgliedstaaten;
- gemeinsamer Schutz gegen das Verbringen von Schadorganismen aus Drittländern;
- schrittweiser Abbau der Kontrolle im Empfängerland.

Beim Grenzübertritt sind grundsätzlich nur mehr formelle Kontrollen vorgesehen, etwaige Pflanzenschutzuntersuchungen im Empfangsstaat sind, abgesehen von gelegentlichen Kontrollen, nur für Drittlandswaren und bei begründetem Verdacht des Verstoßes gegen

¹ in den Erläuterungen wird unrichtige Weise von Richtlinien gesprochen

RECHNUNGSHOF, ZI 2228-01/89

- 3 -

Pflanzenschutzzvorschriften zulässig. Diese Abkehr von der Kontrolle im Bestimmungsland und deren Verlagerung auf das Versandland entspricht den Zielvorstellungen des Europäischen Binnenmarktes, insb der Abschaffung der Grenzkontrolle im weitesten Sinne an Binnengrenzen und der Beschleunigung des Warenverkehrs.

Zu diesen Zielvorstellungen der Richtlinie des Rates steht der vorliegende Entwurf des Holzkontrollgesetzes in Widerpruch, weil er - wie das derzeit bestehende Holzkontrollgesetz 1962 - keinerlei Ansatzpunkte für einen Abbau der phytosanitären Grenzkontrolle gegenüber der EG enthält.

Das EG-Recht kennt auch das Verbot der mengenmäßigen Beschränkung der Einfuhr und der Maßnahmen gleicher Wirkung (Art 30 EWGV). Unter Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen werden nach der Rechtsprechung der Kommission und des EuGH auch jene staatlichen Maßnahmen verstanden, die zwar im Inland stattfinden, aber eine offene Diskriminierung von Import- und Exportgütern beinhalten. So können gesundheitspolizeiliche Untersuchungen, Nachweiserfordernisse hinsichtlich des Ursprungs und Echtheit der Waren u.dgl. die eine ungleiche Behandlung der in- und ausländischen Waren darstellen, unter das Verbot der Art 30 EWGV fallen (siehe etwa Beutler/Bieber/Pippkorn/Streil, Die Europäische Gemeinschaft, 3. Auflage, Seite 283f und die dort angeführten Beschlüsse und Urteile, insb Fußnote 58). Ungleichheit in der Behandlung in- und ausländischer Nadelhölzer erscheint aber insofern gegeben, als das Holzkontrollgesetz bei ausländischem Nadelholz die Kontrolle zwingend anordnet, während die inländisches Nadelholz betreffende Forstschutzverordnung in § 4 nur eine fakultative Holzuntersuchung vorsieht.

Das EG-Recht kennt weiters das Verbot der Zölle und zollgleicher Abgaben.

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind zwar Belastungen, die ein Entgelt für einen dem Importeur tatsächlich geleisteten Dienst darstellen und ihrer Höhe nach diesem Dienst angemessen sind, nicht als zollgleiche Abgaben anzusehen. Der EuGH und die Kommission rechnen aber gesundheitspolizeiliche Grenzkontrollen der allgemeinen verwaltenden Tätigkeit des Staates zu, weshalb sie von ihm nicht als dem Importeur erbrachte Dienstleistungen angesehen werden.¹ Für derartige Kontrollen dürfen daher im gemeinschafts-

1 siehe Rechtssache (RS) 29/72, Sammlung der Rechtsprechung des EuGH (Slg) 1972, Seite 1309 und RS 314/82, Slg 1984, Seite 1543

RECHNUNGSHOF, ZI 2228-01/89

- 4 -

internen Handelsverkehr Gebühren grundsätzlich nicht erhoben werden, es sei denn, gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen würden diese Erhebung gestatten.¹

Über diese sich auf die EG-Verträglichkeit beziehenden, auf die zukünftige Entwicklung Bedacht nehmenden Überlegungen hinaus, ergeben sich aber auch Bedenken, ob die gegenständlichen Entwürfe durchwegs den schon derzeit geltenden einschlägigen zwischenstaatlichen Abkommen entsprechen.

So bestimmt Art 15 Abs 2 des Abkommens zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Abkommen), BGBl Nr 466/1972, daß auf dem Gebiet des Veterinärwesens und des Gesundheits- und des Pflanzenschutzes die Vertragsparteien ihre Regelungen in nicht diskriminierender Weise anwenden und keine neuen Maßnahmen, die eine unangemessene Behinderung des Warenverkehrs zur Folge haben, treffen. Weiters werden nach Art 6 Abs 2 des genannten Abkommens die ab 1. Jänner 1972 im Warenverkehr zwischen Österreich und der Gemeinschaft eingeführten Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle mit dem Inkrafttreten des Abkommens beseitigt. Ein weitgehend gleichartiges Diskriminierungsverbot wie Art 15 Abs 2 des Abkommens, das sich auch auf phytosanitäre Kontrollen erstreckt, enthält auch Art 20, letzter Satz des Abkommens.

Das Abkommen kennt somit ebenso wie die EWGV das Verbot der mengenmäßigen Beschränkung und der Maßnahmen gleicher Wirkung sowie das Verbot der Zölle und zollgleicher Abgaben.

Aufgrund der oa Rechtsprechung des EuGH - die sich zwar unmittelbar nur auf den gemeinschaftsinternen Handelsverkehr bezieht, mit deren Heranziehung durch die von der EWG bestellten Mitglieder des zur Durchführung des Abkommens zwischen Österreich und der EWG gemäß dessen Art 29 berufenen Ausschusses als Auslegungsbehelf aber mit hoher Wahrscheinlichkeit zu rechnen ist - bestehen Bedenken, daß die Erhebung einer Kontrollgebühr gegenüber den EG-Mitgliedstaaten bei der Ein- oder Durchfuhr von Holz sowie die gegenüber der bloß fakultativen Kontrolle von Inlandsholz zwingend angeordneten Kontrolle jedes ausländischen Nadelholzes im Widerspruch zu den Bestimmungen dieses Abkommens stehen.

1 siehe RS 46/76, Slg 1977, Seite 5; RS 1/83, Slg 1984, Seite 349

RECHNUNGSHOF, ZI 2228-01/89

- 5 -

2. Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfes ist zu bemerken:

2.1 Zum § 1 Abs 5

Die Ausnahmebestimmungen sollten im Hinblick auf die Einbindung der Zollorgane in den Vollzug dieser Bestimmung des Holzkontrollgesetzes - sie haben bei der Abgabe der zollamtlichen Anmeldung gem § 52 Abs 4 ZG iV mit § 6 des gegenständlichen Entwurfes festzustellen, ob dieser ein Freigabeschein gem § 4 des Entwurfes als Voraussetzung für das weitere Zollverfahren beigeschlossen sein muß oder ob die Sendung von der Kontrollpflicht ausgenommen ist - zweckmäßigerverweise an die Begriffsbestimmungen des Zollrechtes angepaßt werden. Sie sollten daher künftig etwa wie folgt lauten:

"(5) Der Kontrolle unterliegt nicht

1. Holz, für welches in der Einfuhr Zollfreiheit im Sinne des § 32 lit a Zollgesetz zu gewähren ist,
2. Holz, welches im Zwischenlandsverkehr im Sinne des § 127 Zollgesetz befördert wird."

2.2 Zum § 2

Der in Abs 2 Z 1 des Entwurfes verwendete Begriff "Grenzzollämter" wäre im Hinblick auf die durch Art I Z 5 des BG, BGBl Nr 663/1987, erfolgte Novellierung des § 21 ZG zwecks Harmonisierung mit den zollrechtlichen Bestimmungen durch den Begriff "Zollstellen" (§ 21 Abs 4 ZG 1955) zu ersetzen.

2.3 Zum § 3

Die Neugestaltung der Meldepflicht beim Einlangen des Holzes an der Eintrittsstelle im Straßenverkehr - bisher oblag sie gem § 7 Abs 1 des Holzkontrollgesetzes 1962 im Straßenverkehr den Zolldienststellen, im Eisenbahn- und Schiffsverkehr den Eisenbahn- und Schiffahrtsunternehmen; nunmehr trifft sie in allen Fällen den Anmelder - wird grundsätzlich begrüßt, weil sie eine Entlastung der ZA von einer aus der zunehmenden Fülle ressort- oder sachfremder Aufgaben bedeutet.

RECHNUNGSHOF, ZI 2228-01/89

- 6 -

Die geplante Neuregelung nimmt jedoch auf die Sammelanmeldung gem § 52a Abs 2 ZG nicht hinlänglich Bedacht. Waren, für die eine Bewilligung zur Abgabe derartiger Sammelanmeldungen vorliegt, sind von der Stellungspflicht beim Grenzzollamt befreit.

Aufgrund der im Entwurf vorgesehenen Änderung, daß der Anmelder im Sinne der zollrechtlichen Bestimmungen die Verständigung des BMLF über das Eintreffen des kontrollpflichtigen Holzes an der Eintrittsstelle vorzunehmen hat und daß der Freigabeschein eine Unterlage zur Anmeldung bildet, ist den Zollorganen aber bei Sendungen gem § 52a Abs 2 ZG ein Eingreifen verwehrt. Weist derjenige, der die Ware in Gewahrsam hat, bei der Eintrittszollstelle eine der Sendung entsprechende Sammelanmeldungsbewilligung vor, dann unterbleibt bei diesen Zollstellen jede weitere Zollbehandlung, insb die Abgabe und Prüfung einer Anmeldung. Erst zu dem im § 52a Abs 4 ZG bestimmten Zeitpunkt - das können bis zu sechs Wochen nach dem Grenzeintritt sein - ist die Anmeldung abzugeben, sind dieser alle Unterlagen im Sinne des § 52 Abs 4 ZG anzuschließen und ist überdies nachzuweisen, daß sie bereits im Zeitpunkt der Einfuhr vorlagen. Kommt somit ein Anmelder seiner Meldepflicht gem § 3 des Entwurfes nicht nach, so ist dies unter Umständen erst viele Wochen im nachhinein feststellbar.

Dazu kommt noch, daß der Anmelder zur Sammelanmeldung und derjenige, der die unter die Sammelanmeldung fallenden Waren in das Zollgebiet einbringt, im Regelfall ein Frächter, häufig nicht personengleich sind. Dem Anmelder wird es, da ihm im Zeitpunkt des Grenzübertrittes der Sendung oft weder deren Eintreffen noch deren Inhalt bekannt ist, daher tatsächlich unmöglich sein, die Verständigung der Kontrollorgane im Sinne des § 3 des Entwurfes vorzunehmen. Denjenigen, der die Ware beim Grenzübertritt in Gewahrsam hat, trifft hingegen nach dem Entwurf keine Meldepflicht.

Der Entwurf sollte daher durch eine Regelung ergänzt werden, die auch bei stellungsbefreiten Sendungen sicherstellt, daß eine Verschleppung von Pflanzenschädlingen in das Inland ausgeschlossen wird.

2.4 Zum § 5

§ 5 Abs 2 Z 1 des Entwurfes sieht vor, daß vom Kontrollorgan im Straßenverkehr allein bzw im Bereich des Amtsplatzes eines Zollamtes im Einvernehmen mit dem Zollamtsvorstand der Ort der Behandlung bestimmt wird.

RECHNUNGSHOF, ZI 2228-01/89

- 7 -

Nach Auffassung des RH erscheint der Amtsplatz eines Zollamtes in vielen Fällen als Ort der Behandlung ungeeignet, weil

- der Amtsplatz einer Zollstelle größtenteils meist nur auf die anfallenden Zollamts-handlungen abgestimmt ist,
- die konzentrierte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln an einem gleichbleibenden Ort eine wesentliche Gefahrenquelle hinsichtlich der Belastung des Grundwassers (siehe hiezu § 30 ff WRG) und der Umwelt darstellt (siehe BVG vom 27. November 1984, BGBl Nr 491, welches ausdrücklich den umfassenden Umweltschutz als Staatsziel bezeichnet sowie die Bestimmungen des Bundesbedienstetenschutzgesetzes 1977),
- daher die Behandlung befallenen Holzes am Amtsplatz einer Zollstelle - um eine Gefährdung der Reisenden und des Personals der Zollstelle hintanzuhalten - nur unter Schaffung der erforderlichen technischen Voraussetzung möglich ist, wodurch jedoch dem Bund Mehrkosten entstehen, die im Entwurf nicht berücksichtigt wurden.

Aus diesen Erwägungen bedürfte es nach Ansicht des RH somit einer Einschränkung der Übertrittsstellen sowie der Errichtung sicherer Behandlungsstellen.

In den Erläuterungen zu den §§ 4 und 5 des Entwurfs (angeführt als 3. Fall der phytosanitären Kontrolle) heißt es weiters, daß der Ort der Behandlung bzw Entladung mit dem Eintrittstellenbereich zusammenfällt. Für diesen sei ein Umkreis von 1 km anzunehmen.

Damit wird an die Erläuternden Bemerkungen zu § 2 des Entwurfs angeknüpft, wo zum Begriff der im Verordnungswege festzulegenden Eintrittstellen, von einem "mittelbaren Eintrittsstellenbereich", den die Eintrittsstelle neben dem "unmittelbaren Eintrittsstellenbereich (Bahnhofsgelände, Zollamtsplatz, Hafengelände)" umfaßt, die Rede ist. Es darf bezweifelt werden, ob § 2 Abs 1 des Entwurfs, der von der Einfuhr über eine Eintrittsstelle spricht, für die Schaffung eines derartigen "mittelbaren Eintrittstellenbereiches" eine hinreichende Grundlage abzugeben vermag. Wenn das BMLF die Festlegung eines Eintrittstellenbereiches für erforderlich hält, so müßte dies in den gegenständlichen Entwurf des Holzkontrollgesetzes ausdrücklich aufgenommen werden.

Darüber hinaus führt die Festlegung eines Eintrittstellenbereiches in einem Umfang von 1 km von der tatsächlichen Eintrittsstelle zu einer nennenswerten Belastung der Zollverwaltung. § 6 des Entwurfs stellt darauf ab, daß der Freigabeschein eine Unterlage zur Anmeldung im Sinne des § 52 Abs 4 ZG bildet. Unter der Voraussetzung, daß der Ort der Behandlung, der vom Kontrollorgan im Eintrittstellenbereich festzulegen ist, nicht mit dem Amtsplatz zusammenfällt, sind von der Zollbehörde im Sinne des § 46 ZG Maßnahmen der "allgemeinen Zollaufsicht" anlässlich der Verbringung des - zollhängigen - Holzes

RECHNUNGSHOF, ZI 2228-01/89

- 8 -

zur Behandlungsstelle erforderlich. Diese Maßnahmen der allgemeinen Zollaufsicht haben sich grundsätzlich an den Bestimmungen des Zollrechts auszurichten, im Falle einer administrativen Verkehrsbeschränkung auch am Schutzzweck dieser Norm. Die sicherste Überwachungsmaßnahme wird daher die "amtliche Begleitung der Ware durch Zollorgane" sein. Diese Maßnahme erfordert jedenfalls einen intensiven Personaleinsatz der Zollverwaltung. Ein solcher ist auch dann wenig wünschenswert, wenn die Kosten hiefür gem § 184 Abs 1 lit b iV mit § 186 ZG auf den Anmelder überwälzbar sein sollten, was durchaus nicht zweifelsfrei feststeht und einer eingehenden Prüfung bedürfte.

2.5 Zum § 6

Auf die Stellungnahme zum § 3 wird verwiesen.

2.6 Zu den § 7 und 8

Was die nach den Erläuternden Bemerkungen zu den §§ 7 und 8 des Entwurfes zur Sicherung des Verfalles mögliche Beschlagnahme durch die Zollbehörden gem § 25 ZG betrifft, so fehlt nach Ansicht des RH für ein derartiges Vorgehen der Zollorgane eine Rechtsgrundlage. Der in Frage kommende § 25 Abs 3 lit b ZG setzt grundsätzlich Gefahr im Verzug voraus. Von dieser wird aber nach erfolgter Einfuhrkontrolle durch das phytosanitäre Kontrollorgan und Ausstellung eines Verbotscheines - nur dann kann es zu einem Verfall und als vorläufige Maßnahme zu einer Beschlagnahme kommen - nicht mehr gesprochen werden können. Die Anwesenheit eines zuständigen Organes der allgemeinen staatlichen Verwaltung schließt ein Tätigwerden von Zollorganen im Hinblick auf den subsidiären Charakter der Beschlagnahme gem § 25 Abs 3 lit b ZG aus.

3. Zum Entwurf einer VO des BMLF über die Zulassung von Eintrittstellen für die Ein- und Durchfuhr von Nadelholz in Rinde

Bei der im § 1 der Verordnung genannten Eintrittsstelle Haugschlag-Fichtau besteht keine Zollstelle. Damit ist gem § 2 Abs 2 des Entwurfs des Holzkontrollgesetzes dem Verordnungsgeber die Zulassung der Eintrittsstelle verwehrt.

4. Zum Entwurf einer VO des BMLF über Voraussetzungen für die Ein- und Durchfuhr von Holz

Auf die Ausführungen zum § 5 des Entwurfs des Holzkontrollgesetzes wird hingewiesen.

RECHNUNGSHOF, ZI 2228-01/89

- 9 -

5. Zum Entwurf einer VO des BMLF über den Tarif für die Durchführung der Holzkontrolle

Auf die einzelnen Ausführungen zur EG-Verträglichkeit wird verwiesen.

In den allgemeinen Ausführungen des BMLF hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen rechtsetzenden Maßnahmen wird nicht auf in anderen Bereichen, wie zB der Zollverwaltung, entstehenden Belastungen (siehe Stellungnahme zum § 5 des Gesetzesentwurfes) Bedacht genommen.

Gem § 14 Abs 1 BHG, BGBl Nr 213/1986, ist jedem Entwurf für ein Bundesgesetz oder einer Verordnung von dem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine Stellungnahme zu den finanziellen Auswirkungen anzuschließen, aus der insb hervorzugehen hat, ob und inwiefern die Durchführung der vorgeschlagenen Vorschriften voraussichtlich vermehrte Ausgaben für den Bund verursachen wird, wie hoch diese Ausgaben für jedes Jahr innerhalb des laufenden Budgetprognosezeitraumes zu beziffern sein werden und welche Vorschläge zur Bedeckung dieser Ausgaben gemacht werden. Da das do BM keine überprüfbare Kostenberechnung vorlegte, ist der RH nicht in der Lage, zu den finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahme Stellung zu nehmen. Das Nichtvorlegen einer Kostenberechnung stellt jedoch einen Verstoß gegen § 14 BHG dar.

Von dieser Stellungnahme wird das Präsidium des NR ue unterrichtet.

26. Juli 1989

Der Präsident:

B r o e s i g k e

Für die Richtigkeit
der Aufzeichnung:
Wolfs