nen Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nachgekommen ist. Hat der Mitgliedstaat, an den eine mit Gründen versehene Stellungnahme gerichtet ist, in seiner Antwort zugesagt, die beanstandete Vertragsverletzung zu beseitigen, hat die Kommission zu beweisen, daß die Vertragsverletzung trotz der Zusagen nach Ablauf dieser Frist fortbesteht. Wird dieser Beweis nicht erbracht, ist die Klage unbegründet.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 298/86 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Rechtlicher Rahmen*

1.1. *Gemeinschaftlicher Rahmen*

Die Richtlinie 72/464 des Rates vom 19. Dezember 1972 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. L 303, S. 1) (nachstehend: die Richtlinie) verweist in ihrer ersten Begründungserwägung darauf, daß es Ziel des Vertrages ist, eine Wirtschaftsunion mit gesundem Wettbewerb und binnenmarktähnlichen Verhältnissen zu schaffen, und daß im Bereich der Tabakwaren die Verwirklichung dieses Ziels voraussetzt, daß die in den Mitgliedstaaten auf die Erzeugnisse dieses Sektors erhobenen Verbrauchsteuern die Wettbewerbsbedingungen nicht verfälschen und den freien Verkehr dieser Erzeugnisse im Gemeinsamen Markt nicht behindern.

Mit Erlaß dieser Richtlinie hat der Rat die allgemeinen Grundsätze für die stufenweise durchzuführende Harmonisierung der Strukturen der Verbrauchsteuer, der die Tabakwaren in den Mitgliedstaaten unterliegen, sowie die während der ersten Harmonisierungsstufe anzuwendenden besonderen Kriterien festgelegt. Artikel 4 Absatz 1 sieht unter anderem vor, daß „inländische und eingeführte Zigaretten ... in jedem Mitgliedstaat einer nach dem Kleinverkaufshöchstpreis einschließlich Zölle berechneten proportionalen Verbrauchsteuer sowie einer nach Erzeugniseinheit berechneten spezifischen Verbrauchsteuer" unterliegen. Nach Absatz 2 dieses Artikels müssen der Satz der proportionalen Verbrauchsteuer und der Betrag der spezifischen Verbrauchsteuer für alle Zigaretten gleich sein.

Artikel 5 der Richtlinie lautet folgendermaßen:

„1) Die Hersteller und Importeure bestimmen frei für jedes ihrer Erzeugnisse den Kleinverkaufshöchstpreis. Diese Vorschrift steht jedoch der Anwendung

* Verfahrenssprache: Französisch.

einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über die Preisüberwachung oder die Einhaltung der vorgeschriebenen Preise nicht entgegen.

2) Die Mitgliedstaaten können indessen zur Erleichterung der Verbrauchsteuererhebung eine Tabelle der Kleinverkaufspreise je Gruppe von Tabakwaren unter der Voraussetzung festlegen, daß jede Tabelle so umfassend und so stark aufgefächert ist, daß sie der Verschiedenartigkeit der Gemeinschaftserzeugnisse voll gerecht wird. Jede Tabelle gilt für alle Erzeugnisse der von ihr erfaßten Gruppe von Tabakwaren, ohne Rücksicht auf Qualität, Aufmachung, Ursprung der Erzeugnisse oder der verwendeten Rohstoffe, auf die Eigenschaft der Unternehmen oder auf andere Kriterien."

1.2. *Nationaler Rahmen*

Das Königreich Belgien erhebt die Verbrauch- und die Mehrwertsteuer wie einige andere Mitgliedstaaten anhand eines Systems von Steuerbanderolen. Der Hersteller oder Importeur entrichtet die beiden Steuern durch den Kauf von Steuerbanderolen bei der Finanzverwaltung. Die Banderolen müssen auf den Tabakwaren angebracht werden. Sie geben den Kleinverkaufspreis an und unterscheiden sich, je nachdem ob sie auf Zigarren, Zigarillos, Zigaretten oder Rauchtabak anzubringen sind. Um die Erhebung der betreffenden Steuern zu vereinfachen, ist für jede Gruppe von Erzeugnissen eine Tabelle mit den Kleinverkaufspreisen und dementsprechend eine Tabelle der Steuerbanderolen vorgesehen. Jede Tabelle gilt für alle Erzeugnisse der von ihr erfaßten Gruppe von Tabakwaren, ohne Rücksicht auf Qualität, Aufmachung, Ursprung der Erzeugnisse oder auf andere Kriterien. Die betreffenden Erzeugnisse dürfen im Einzelhandel nicht ohne Steuerbanderole verkauft werden.

Die Erhebung der Verbrauchsteuer richtet sich nach einer Verordnung im Anhang zur ministeriellen Verordnung vom 22. Januar 1948 über die Erhebung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (*Moniteur belge* vom 18. 2. 1948). Der erstgenannten Verordnung beigefügt ist die „Tabelle der Steuerbanderolen für Tabakwaren", die praktisch die Tabelle der Kleinverkaufspreise darstellt. Artikel 7 dieser Verordnung lautet folgendermaßen:

„Die Verbrauchsteuer bemißt sich nach dem Kleinverkaufspreis, der den Anschaffungswert der Erzeugnisse und ihrer — inneren und äußeren — Verpackungen zuzüglich der Abgaben (Zölle, Verbrauchsteuer, Umsatzsteuer usw.) wie auch der Kosten, Provisionen usw., mit denen die Ware gewöhnlich im Einzelhandel belastet wird, umfaßt."

Artikel 12 der Verordnung lautet:

„Für die Tabakwaren, die an Einzelhändler mit einer Verkaufsauslage an einem der Öffentlichkeit zugänglichen Ort geliefert werden, setzen die Betroffenen selbst durch die Wahl des Kleinverkaufspreises die Gruppe fest, in die ihre Waren einzustufen sind.

Den Betroffenen ist es daher nicht verwehrt, eine Steuerbanderole anbringen zu lassen, die einem höheren Verkaufspreis als dem tatsächlichen Wert der Waren entspricht. Sobald aber die Steuerbanderole — ausgenommen die Banderole ‚Preis unbeschränkt' — angebracht ist, müssen die Waren unbedingt zu dem auf ihr angegebenen Preis an den Verbraucher verkauft werden."

Schließlich sieht Artikel 15 der Verordnung folgendes vor:

„Die Steuerbanderolen werden entweder vom belgischen oder vom luxemburgischen Staat gegen Entrichtung der Steuer, die sie verkörpern, an die Hersteller und Importeure abgegeben."

Der Kleinverkaufspreis, den die Hersteller und — bei den eingeführten Erzeugnissen — die Importeure mittels der Steuerbanderolen auf allen ihren Erzeugnissen anbringen, ist ein Höchstpreis. Das Verbot, einen höheren Preis als den auf der Steuerbanderole angegebenen zu verlangen, soll verhindern, daß auf Erzeugnisse, die in Wirklichkeit zu teureren Gruppen gehören, ein niedriger Kleinverkaufspreis angebracht werden kann, und dadurch eine Umgehung der Steuer ausschließen.

Die Mehrwertsteuer für Tabakwaren richtet sich nach Artikel 58 des Mehrwertsteuergesetzes vom 3. Juli 1969. Absatz 1 dieses Artikels lautet folgendermaßen:

„Für eingeführte oder im Inland hergestellte Tabakwaren wird die Mehrwertsteuer in allen Fällen erhoben, in denen hierfür nach den einschlägigen Rechtsvorschriften über die steuerliche Behandlung von Tabakwaren die Verbrauchsteuer zu entrichten ist. Sie bemißt sich nach dem auf der Steuerbanderole angegebenen Preis, der der vorgeschriebene Endverkaufspreis sein muß, oder, falls kein Preis angegeben ist, nach der Grundlage für die Verbrauchsteuererhebung."

2. *Zur Vorgeschichte des Rechtsstreits*

Der Rechtsstreit geht auf die Feststellung der Kommission zurück, daß die belgische Finanzverwaltung ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften dahin auslege, daß sie selbst einen einheitlichen Kleinverkaufspreis für alle Erzeugnisse derselben Gruppe und derselben Marke festlegen dürfe. Dieser einheitliche Preis, der die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuer sei, sei der höchste der vom Hersteller oder den Importeuren des betreffenden Erzeugnisses genannten Preise. Daraus folge unter anderem, daß ein Importeur, der einen niedrigeren Kleinverkaufspreis als den seiner Mitbewerber festsetzen wolle, trotzdem verpflichtet sei, die Verbrauch- und die Mehrwertsteuer auf der Grundlage des höheren einheitlichen Preises zu entrichten.

Mit Schreiben vom 24. Oktober 1978 und vom 27. Februar 1979 teilte die Kommission der belgischen Regierung mit, daß nach ihrer Meinung die Festsetzung eines solchen einheitlichen Preises keineswegs aus Gründen der Steuererhebung erforderlich sei und daß diese Praxis gegen Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie verstoße, wonach die Hersteller und Importeure für jedes ihrer Erzeugnisse den Kleinverkaufshöchstpreis frei bestimmten.

Die belgische Regierung erwiderte darauf, daß sie die genannte Bestimmung der Richtlinie anders auslege: Zum einen gebe sie den Mitgliedstaaten das Recht, für Tabakwaren verbindliche Preise festzulegen; zum anderen könnten die Importeure keine Kleinverkaufspreise ohne die Zustimmung des ausländischen Herstellers berechnen. Der Begriff „Hersteller" in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie beziehe sich nicht nur auf die „inländischen Hersteller", sondern auch auf die „ausländischen Hersteller".

Nachdem die Kommission mit Schreiben vom 19. Februar 1980 diesem Standpunkt

widersprochen hatte, richtete sie am 18. April 1984 ein Schreiben an die belgische Regierung, mit dem sie sie gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag aufforderte, sich binnen einem Monat zu äußern. Da dieses Schreiben unbeantwortet blieb, gab die Kommission am 5. Dezember 1984 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab und forderte die belgische Regierung auf, dieser binnen einem Monat nachzukommen. In dieser Stellungnahme führte die Kommission zunächst an, daß die Hersteller und Importeure das Recht haben müßten, selbst die Kleinverkaufspreise festzusetzen; dieses Recht müßten sie nicht nur bei der Einführung der Tabakwaren auf dem Markt, sondern auch dann frei ausüben können, wenn sie eine Änderung der Preise der betreffenden Erzeugnisse für notwendig hielten. Sodann verweist die Kommission darauf, daß der Begriff „Hersteller" in der Richtlinie sich nur auf „inländische Hersteller" beziehen könne, die zusammen mit den inländischen Importeuren für die Zahlung der Steuern an die nationale Finanzverwaltung verantwortlich seien. Daher verstoße das von der belgischen Verwaltung gemäß den Rechtsvorschriften über die Verbrauchsteuern und Artikel 58 des Mehrwertsteuergesetzes praktizierte System der Preisbindung gegen Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie. Darüber hinaus stehe der genannte Artikel 58 auch in Widerspruch zu Artikel 30 EWG-Vertrag. Dazu verweist die Kommission auf die Tatsache, daß es den Parallelimporteuren nicht möglich sei, ihre Anteile am belgischen Markt zu vergrößern, indem sie einen niedrigeren Preis als den vom Hersteller festgesetzten und vom Staat genehmigten beantragten.

Mit Schreiben vom 13. Dezember 1984 äußerte sich die belgische Regierung zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme. Sie räumte ein, daß die belgische Steuerregelung über die Richtlinie hinausgehe, da sie den vom Hersteller oder Importeur bestimmten Preis als verbindlichen Höchst- und Mindestpreis festsetze. Jedoch lasse die belgische Steuerregelung dem Hersteller oder dem Importeur die Freiheit, einen Kleinverkaufspreis festzusetzen, der unter dem Verkaufspreis der Konkurrenzerzeugnisse gleicher Art, gleicher Qualität und gleicher Eigenschaften liege. Der Vorwurf der Kommission könne sich daher nur auf die Wirtschaftsteilnehmer beziehen, die in der Absatzkette nach dem Hersteller oder Importeur kämen, d. h. auf die Groß- und Einzelhändler. Diesen räume die Richtlinie bei der Preisbestimmung keine Rechte ein.

Außerdem erklärt die belgische Regierung, sie stimme der Ansicht der Kommission zu, daß der Begriff „Hersteller" in der Richtlinie sich auf inländische Hersteller beziehe. Sie habe sich bei dem gegenteiligen Standpunkt, den sie seinerzeit vertreten habe, von dem unter kaufmännischen Gesichtspunkten unwahrscheinlichen Fall leiten lassen, daß für dasselbe Erzeugnis, das in Belgien bereits durch einen Importeur „A" in den Verkehr gebracht worden sei, ein Importeur „B" günstigere Preisbedingungen vom Hersteller zugestanden bekommen könnte. Die Regierung habe sich jedoch bereit erklärt, dem Parallelimporteur zu gestatten, daß er für sein Erzeugnis einen Kleinverkaufspreis festsetze, der niedriger sei als der seines Wettbewerbers, und damit unterschiedliche Höchstpreise auf dem belgischen Markt für die gleichen Erzeugnisse, die von verschiedenen Importeuren eingeführt worden seien, zu akzeptieren. Außerdem habe sie, um den Herstellern und Importeuren mehr Freiheit bei der Preisbestimmung zu lassen, erklärt, Anträgen auf Erweiterung der Skala der Steuerbanderolen — insbesondere nach unten — nicht ablehnend gegenüberzustehen.

Da die Kommission die Antwort der belgischen Regierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme nicht für überzeugend hielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

3. *Verfahren*

Die Klageschrift der Kommission ist am 28. November 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

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

Der Gerichtshof hat jedoch mit Schreiben vom 23. Oktober 1987 die Kommission aufgefordert, schriftlich eine Reihe von Fragen zu beantworten, um den Gegenstand ihrer Klage zu verdeutlichen; dem ist fristgerecht Folge geleistet worden.

II — Anträge der Parteien

Die Kommission, *Klägerin*, beantragt,

1) festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag, insbesondere Artikel 30, und aus Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 72/464/EWG vom 19. Dezember 1972 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer verstoßen hat, indem es für bestimmte Gruppen von Tabakwaren andere Kleinverkaufspreise als die von den Herstellern und Importeuren frei bestimmten Preise festgesetzt hat;

2) dem Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

Die Regierung des Königreichs Belgien, des *Beklagten*, beantragt, die Klage für unzulässig, zumindest aber für unbegründet zu erklären.

III — Rügen der Kommission

Auf die Fragen des Gerichtshofes hat die Kommission klargestellt, daß sie folgendes als Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ansehe:

1) Die belgischen Behörden ließen die Hersteller und Importeure von Tabakwaren die Kleinverkaufshöchstpreise für jedes ihrer Erzeugnisse nicht frei bestimmen.

Unter diese Rüge falle die Weigerung der belgischen Behörden,

a) an Parallelimporteure Steuerbanderolen für niedrigere Kleinverkaufspreise abzugeben, als sie der Alleinimporteur des betreffenden Erzeugnisses festgesetzt habe;

b) Steuerbanderolen für höhere Kleinverkaufspreise abzugeben, als sie bei

dem ersten Inverkehrbringen festgesetzt worden seien, wenn der Importeur oder Hersteller den Preis seiner Erzeugnisse erhöhen wolle;

c) Steuerbanderolen für niedrigere Kleinverkaufspreise abzugeben, als sie in der „Tabelle der Steuerbanderolen für Tabakwaren" vorgesehen seien.

2) Die nationalen Rechtsvorschriften über das System der Kleinverkaufspreise für Tabakwaren enthielten keinen Hinweis für die betroffenen Rechtsbürger, daß die inländischen Hersteller und Importeure nach der Richtlinie 72/464 des Rates, insbesondere Artikel 5 Absatz 1, berechtigt seien, die Kleinverkaufshöchstpreise für jede ihrer Tabakwaren frei zu bestimmen; insoweit müßten die betreffenden Rechtsvorschriften angepaßt werden.

IV — Vorbringen der Parteien

1. *Die Bestimmung der Kleinverkaufspreise*

Zu der Weigerung, an Parallelimporteure Steuerbanderolen für niedrigere Kleinverkaufspreise abzugeben, als sie der Alleinimporteur des betreffenden Erzeugnisses festgesetzt habe, führt die *Kommission* aus, daß diese Praxis den Parallelimporteur daran hindere, einen niedrigeren Preis als den vom Hersteller festgesetzten und vom Staat genehmigten zu beantragen und bewilligt zu bekommen und auf diese Weise seine Einfuhrmöglichkeiten und seinen Anteil am belgischen Markt zu vergrößern. Die betreffende Steuerregelung verstoße daher gegen Artikel 30 EWG-Vertrag. Dazu verweist die Kommission insbesondere auf die Urteile des Gerichtshofes vom 24. Januar 1978 in der Rechtssache 82/77 (Van Tiggele, Slg. 1978, 25), vom 16. November 1977 in der Rechtssache 13/77 (Inno/ATAB, Slg. 1977, 2115) und vom 5. April 1984 in den verbundenen Rechtssachen 177 und 178/82 (Van der Haar und Kaveka de Meern, Slg. 1984, 1797).

Zu der Weigerung, Steuerbanderolen abzugeben, die höheren Preisen entsprächen, als sie bei dem ersten Inverkehrbringen festgesetzt worden seien, oder die niedrigeren Preisen entsprächen, als sie in der „Tabelle der Steuerbanderolen für Tabakwaren" vorgesehen seien, trägt die Kommission vor, daß diese Praxis mit Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie unvereinbar sei, wonach die Hersteller und Importeure selbst die Kleinverkaufspreise für Tabakwaren bestimmen könnten. Die Weigerung, einen Preis zu bewilligen, der niedriger sei als die in der Tabelle der Steuerbanderolen vorgesehenen, hindere unter anderem die Hersteller und Importeure, insbesondere diejenigen, die ein neues Erzeugnis zu einem Preis einführen wollten, der unter dem Preis für die auf dem belgischen Markt bereits etablierten Erzeugnisse liege, daran, an den Verbraucher den Vorteil eines konkurrenzfähigeren Preises weiterzugeben. Dazu verweist die Kommission unter anderem auf die jüngste Beschwerde eines Importeurs, der Zigaretten aus den Niederlanden habe einführen wollen.

Die *belgische Regierung* trägt zunächst vor, daß die oben unter Nr. 1 Buchstaben a und b angeführten Rügen der Kommission gegenstandslos geworden seien. Die Regierung habe in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die belgische Verwaltung bereit sei, den Importeuren zu gestatten, daß sie Kleinverkaufspreise festsetzten, die niedriger seien als die von ihren Wettbewerbern festgesetzten; das Vorhandensein unterschiedlicher Kleinverkaufspreise auf dem belgischen Markt für die gleichen Erzeugnisse sei daher völlig akzeptiert. Was

die Preisänderung nach dem ersten Inverkehrbringen angehe, so habe die Regierung der Kommission ebenfalls mitgeteilt, daß sowohl der Importeur als auch der Hersteller den bei dem ersten Inverkehrbringen festgesetzten Preis nach oben oder unten abändern könnten.

Schließlich trägt die belgische Regierung vor, die oben unter Nr. 1 Buchstabe c angeführte Rüge der Kommission bezüglich der Erteilung von Steuerbanderolen, die niedrigeren Preisen als den in der „Tabelle der Steuerbanderolen" vorgesehenen entsprächen, gehe über die in der Klageschrift und im Vorverfahren erhobenen Vorwürfe hinaus. Die Regierung bestätigt zwar, daß die Skala der Preise, unter denen der Hersteller oder der Importeur wählen könne, durch die Tabelle der Steuerbanderolen festgelegt sei, meint aber, daß die Kommission, wenn sie diese Tabelle in Frage stellen wolle, ein neues Verfahren einleiten müsse.

Gleichwohl macht die Regierung geltend, die belgische Tabelle der Steuerbanderolen sei hinreichend breit und diversifiziert, um einen gesunden Wettbewerb unter den Herstellern und Importeuren zu ermöglichen; sie genüge in allen Punkten dem Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie. Wie jede Tabelle enthalte auch diese zwangsläufig eine untere Preisklasse, die in einem fast ausschließlich wertabhängigen System wie dem in Belgien angewandten die Steuereinnahmen auf einer gewissen Höhe halten solle. Dieses haushaltsmäßige Ziel könnte auch durch eine angemessene Anhebung der Steuer statt durch die Aufrechterhaltung eines Kleinverkaufsmindestpreises erreicht werden. Eine solche Maßnahme stoße jedoch an Grenzen, denn sie würde letztlich die Preisunterschiede verschärfen und damit zu einer Situation führen, in der die Erzeugnisse von höherer Qualität ab einer bestimmten Preisschwelle gegenüber den mittelmäßigen Erzeugnissen benachteiligt würden. Schließlich bemerkt die belgische Regierung, die jüngste Beschwerde eines Importeurs, auf die sich die Kommission beziehe, habe einen Ausnahmefall betroffen; der Importeur habe Steuerbanderolen zu einem Preis beantragt, der ganz klar unter der niedrigsten Preisklasse der Tabelle gelegen habe.

2. *Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften*

Zu der Rüge bezüglich der Anpassung der betreffenden Rechtsvorschriften trägt die *Kommission* vor, nach ihrer Meinung sei Belgien zu einer der Allgemeinheit und der Kommission zugänglichen Veröffentlichung einer Vorschrift verpflichtet, die den Umfang der Rechte der Betroffenen nach dem EWG-Vertrag und der Richtlinie erkennen lasse. Diese Maßnahme sei unerläßlich, um die Betroffenen über die genaue Tragweite der Rechtsvorschriften über die Festsetzung des Kleinverkaufspreises für Tabakwaren zu unterrichten und um deren Einhaltung durch die nationale Verwaltung zu überprüfen. Die derzeitigen Rechtsvorschriften ließen die Betroffenen über die ihnen zustehenden Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, im ungewissen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes stelle diese Beibehaltung unklarer Rechtsvorschriften einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dem Vertrag dar. Dazu verweist die Kommission insbesondere auf die Urteile des Gerichtshofes vom 15. Oktober 1986 in der Rechtssache 168/85 (Kommission/Italien, Slg. 1986, 2945) und vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 160/82 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 4637).

Die *belgische Regierung* führt erstens aus, daß die Nichteinhaltung einer Verpflichtung zur Unterrichtung über den Regelungsgehalt der belgischen Rechtsvorschriften eine neue Rüge darstelle, die im Vorverfahren nicht vorgetragen worden und nicht in den Anträgen der Klageschrift enthalten sei. Daher sei diese Rüge unzulässig. Zweitens habe die Kommission weder eine nähere Erläuterung zum Inhalt der Information gegeben, deren Veröffentlichung sie verlange, noch ausgeführt, inwiefern die derzeitige Regelung die Wirtschaftsteilnehmer irreführe.

T. Koopmans
Berichterstatter