1. Die Italienische Republik hat durch die Erhebung der in Artikel 42 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 723 vom 26. Juni 1965 vorgesehenen Abgabe auf Ausfuhren in andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 16 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verstoßen.

2. Die Italienische Republik hat durch die Erhebung der in Artikel 42 des Dekrets des Präsidenten Nr. 723 vom 26. Juni 1965 vorgesehenen Abgabe auf die Einfuhr von Waren, die Verordnungen des Rates über bestimmte gemeinsame Agrarmarktordnungen unterliegen, aus anderen Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 189 des Vertrages und den Artikeln 21 Absatz 1 der Verordnung Nr. 120/67/EWG, 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 121/67/EWG, 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 122/67/EWG, 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 123/67/EWG, 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 804/68/EWG, 22 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68/EWG, 23 Absatz 1 der Verordnung Nr. 359/67/EWG und 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 136/66/EWG verstoßen.

3. Die Beklagte wird zur Tragung der Kosten verurteilt.

Luxemburg, den 1. Juli 1969

Lecourt Trabucchi Mertens de Wilmars
Donner Strauß Monaco Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 1. Juli 1969.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 21. MAI 1969

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Das heute zu behandelnde Verfahren hat die Feststellung einer Vertragsverletzung zum Gegenstand, die die italienische Regierung begangen haben soll.
Wie wir hörten, wurde in Italien schon vor Inkrafttreten des EWG-Vertrags bei der Ein- und Ausfuhr von Waren eine

Abgabe für statistische Ermittlungen erhoben (abkürzend werde ich sie künftig „Statistikabgabe" nennen). Dafür ist jetzt maßgeblich Artikel 42 der einleitenden Bestimmungen des italienischen Zolltarifs, wie er durch Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 723 vom 26. Juni 1965 in Kraft gesetzt worden ist. Die Abgabe beträgt 10,— Lire pro Zentner oder Tonne der betreffenden Ware bzw. pro Tier oder Fahrzeug, in jedem Fall aber mindestens 10,— Lire, soweit nicht Befreiungen vorgesehen sind, was für einige Waren geschehen ist.

Bei der Prüfung der Abgabe gelangte die Kommission zu der Auffassung, sie habe gleiche Wirkungen wie ein Einfuhr- oder Ausfuhrzoll.

Insofern sieht Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags bekanntlich vor, daß die zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle gemäß einer Kommissionsrichtlinie während der Übergangszeit aufgehoben werden. Dementsprechend hat die Kommission am 24. November 1966 für die nicht unter landwirtschaftliche Marktordnungen fallenden Waren eine Richtlinie an die italienische Regierung gerichtet. Die Richtlinie wurde nicht angegriffen, aber auch nicht ausgeführt, was der Kommission Anlaß zur Einleitung eines Verfahrens gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags gab (dieses Verfahren spielt im gegenwärtigen Zusammenhang allerdings nicht unmittelbar eine Rolle).

In unserem Falle geht es einmal um die Anwendung von Artikel 16 des EWG-Vertrags, dem zufolge die Mitgliedstaaten untereinander die Ausfuhrzölle und die Abgaben gleicher Wirkung spätestens am Ende der ersten Stufe (im Sinne von Artikel 8) aufheben. — Soweit die Statistikabgabe für Waren gilt, die unter die Ratsverordnungen über gemeinsame landwirtschaftliche Marktordnungen fallen und aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden, geht es außerdem um die Anwendung der in diesen Verordnungen enthaltenen Bestimmungen, die die Erhebung zollgleicher Abgaben untersagen. Im Hinblick auf diese Vorschriften hat die Kommission die italienische Regierung durch Schreiben vom 24. und 25. November 1966 um Aufklärung gebeten und ihr zur Abgabe von Erklärungen eine Frist von einem Monat gesetzt. Die italienische Regierung reagierte darauf am 23. Dezember 1966 mit der Bitte um Erläuterungen über das eingeschlagene Verfahren und Fristverlängerung, was ihr durch Telex vom 27. Januar 1967 gewährt wurde. Sachliche Bemerkungen hat die italienische Regierung durch Schreiben vom 23. Februar 1967 vorgetragen, insbesondere hat sie die Ansicht vertreten, die Statistikabgabe stelle nicht eine Abgabe mit zollgleichen Wirkungen dar. Im Anschluß daran gab die Kommission am 7. November 1967 zwei — nach Einfuhrabgaben und Ausfuhrabgaben getrennte — Stellungnahmen ab. In ihnen forderte sie die italienische Regierung auf, innerhalb eines Monats die zur Herstellung eines vertragsgemäßen Zustands notwendigen Maßnahmen zu erlassen. Da die italienische Regierung in einem Schreiben vom 21. Dezember 1967 bei ihrer früher geäußerten Ansicht verharrte, die Befolgung der Stellungnahmen der Kommission also ablehnte, kam es schließlich am 5. Oktober 1968 zur Einreichung einer Klage gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags.

Mit ihr haben wir uns heute auseinanderzusetzen. Dabei werden wir zu untersuchen haben, ob die Anträge der Kommission begründet sind, die sich richten

1. auf die Feststellung, die italienische Regierung verstoße gegen Artikel 16 des Vertrages, indem sie auf Waren, die in andere Mitgliedstaaten exportiert werden, eine Statistikabgabe erhebe;
2. auf die Feststellung, die Italienische Republik verletze den Vertrag und bestimmte Marktordnungsvorschriften, indem sie eine Statistikabgabe auf Waren erhebe, die unter gewisse gemeinsame landwirtschaftliche Marktordnungen fallen und aus anderen Mitgliedstaaten importiert werden (im einzelnen handelt es sich um die Verletzung von Artikel 189 des EWG-

Vertrags in Verbindung mit Artikel 21 der Verordnung Nr. 120/67, Artikel 19 der Verordnung Nr. 121/67, Artikel 13 der Verordnung Nr. 122/67, Artikel 13 der Verordnung Nr. 123/67, Artikel 22 der Verordnung Nr. 804/68, Artikel 22 der Verordnung Nr. 805/68, Artikel 23 der Verordnung Nr. 359/67 und Artikel 3 der Verordnung Nr. 136/66).

Diese Vorwürfe hält die italienische Regierung nach wie vor für ungerechtfertigt. Sie beantragt infolgedessen, die Klage als unbegründet zurückzuweisen.

Rechtliche Würdigung

Nach den schriftlichen und mündlichen Auseinandersetzungen der Parteien ist offensichtlich, daß die Entscheidung des Rechtsstreits ausschließlich von der Definition des Begriffs „zollgleiche Abgaben" abhängt. Dieser Begriff war in der Rechtsprechung des Gerichtshofs schon wiederholt zu behandeln (namentlich in den Rechtssachen 2 und 3/62, 90 und 91/63, 52 und 55/65). Somit dürfte die Lösung des gegenwärtigen Problems nicht übermäßig schwierig sein, auch wenn feststeht, daß es mit der Problematik früher entschiedener Fälle nicht völlig übereinstimmt.

Lassen Sie mich also zunächst in Erinnerung bringen, welche Grundsätze der Gerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung zu unserem Themenkreis aufgestellt hat. Im Vordergrund steht die Erkenntnis, der Vertrag habe den zollrechtlichen Verboten eine möglichst große Kraft verleihen wollen. Daraus ergebe sich die Notwendigkeit, etwaige Ausnahmen *eng* zu interpretieren. Für die Frage, ob eine Abgabe gleiche Wirkungen wie ein Einfuhrzoll hat, kommt es nach Auffassung des Gerichtshofs vor allem auf die Untersuchung der *Auswirkungen* an, ohne daß jedoch eine Übereinstimmung mit sämtlichen Zollwirkungen gegeben sein müßte. Demgemäß ist zu prüfen, ob von einer Abgabe diskriminierende, protektionistische Wirkungen ausgehen, ob sie eine Verteuerung importierter Waren bewirkt und eine Verfälschung des Wettbewerbs insofern, als gleichartige inländische Waren eine entsprechende Belastung nicht zu tragen haben. Dabei ist die *Höhe* der Abgabe nicht von Bedeutung, und es spielt keine Rolle, welche anderen Ziele mit ihr noch verfolgt werden. — In den Rechtssachen 52 und 55/65 war insbesondere der Frage nachzugehen, ob die Vergleichbarkeit mit Zöllen für solche Abgaben entfällt, die als Gegenleistung für einen Dienst der Verwaltung anzusehen sind. Der Gerichtshof hat dies bejaht, in einer recht restriktiven Interpretation indes verlangt, daß ein Vorteil *für die importierte Ware selbst* gegeben sein müsse. — Schließlich wurde in der Rechtssache 7/68 auch für Ausfuhrabgaben allein auf die Auswirkungen abgestellt, also das Phänomen der Preiserhöhung in den Vordergrund gerückt, und unterstrichen, eine Differenzierung je nach dem mit der Abgabe verfolgten Ziel sei nicht angebracht.

Von diesen Grundsätzen abzugehen, wird der Gerichtshof wohl keinen Anlaß sehen. Mir scheint jedenfalls, daß die im gegenwärtigen Verfahren zutage getretenen Aspekte eine Änderung der Rechtsprechung nicht zu bewirken vermögen.

Mißt man aber die streitige Statistikabgabe an den bisher angeführten Kriterien, so läßt sich schwerlich bestreiten, daß sie zollgleiche Wirkungen hat. — Tatsächlich wird sie erhoben kraft einseitiger staatlicher Entscheidung bei bzw. wegen der Ein- und Ausfuhr. Gleichartige einheimische Waren dagegen, die für den inländischen Markt bestimmt sind, tragen keine vergleichbaren Belastungen. Dies läßt sich sagen, obwohl anscheinend die Gemeinden das Recht haben, eine ähnliche Gebühr zu erheben. Sie muß jedoch — richtig verstanden — außer Betracht bleiben, weil es sich offenbar um eine Art Vorauszahlung für eine Verbrauchssteuer handelt, also eine Belastung anderer Natur. Außerdem gelten ihre — fixen — Sätze, soweit überhaupt Identität der belasteten Güter besteht, auch für importierte Waren. Entgegen der Ansicht der italienischen Regierung ist sodann der Umstand bedeutungslos, daß sowohl bei der

Einfuhr wie bei der Ausfuhr eine Statistikabgabe fällig wird, nach nationalem Recht also eine einheitliche Abgabe vorliegt. Für die im gegenwärtigen Zusammenhang entscheidende Beurteilung nach dem Gemeinschaftsrecht lassen sich die beiden Vorgänge nämlich durchaus getrennt würdigen. Tut man das, so erkennt man — mit der Kommission — einen doppelten Diskriminierungseffekt, vorausgesetzt, daß man die Frage nach der Diskriminierung nicht unzutreffenderweise dahin stellt, ob eine unterschiedliche Behandlung von Import- und Exporthändlern besteht, sondern richtigerweise untersucht, wie es sich mit der Belastung der im Inland erzeugten und dort verbleibenden Waren verhält. — Liegt die Qualifizierung der Abgabe nach ihren *allgemeinen* Auswirkungen fest, so ist naturgemäß auch bedeutungslos, ob für einzelne Importgüter vergleichbare Inlandserzeugnisse fehlen. Danach zu differenzieren erscheint ausgeschlossen, zumal da sich derartige Erscheinungen auch im reinen Zollrecht finden. Entscheidend ist vielmehr, daß es sich um eine Belastung handelt, die an den Vorgang der Ein- und Ausfuhr maßgeblich anknüpft. — Weiterhin kann — wie die Kommission mit Recht hervorhebt — der Umstand keine Bedeutung haben, daß sich die Abgabe nicht nach dem Wert der importierten oder exportierten Güter bemißt, daß sie beim Transit entfällt, daß sie aber bei der Wiedereinfuhr von Waren zu entrichten ist. Auch diese Erscheinungen sind gleichermaßen bei eindeutigen Zöllen anzutreffen. Zudem muß mit der Kommission bemerkt werden, daß einzelne Abweichungen vom Zollrecht zwingende Schlüsse keineswegs erlauben, hat der Gerichtshof doch früher schon nachdrücklich erklärt, eine zollgleiche Abgabe müsse nicht *sämtliche* Zollwirkungen aufweisen. Einen breiten Raum in der Argumentation der italienischen Regierung nimmt — wie Sie sich erinnern — die These ein, in Wahrheit sei die Statistikabgabe als Gegenleistung für einen besonderen, von der Verwaltung erbrachten Dienst anzusehen. In Italien habe man immer schon Wert gelegt auf ganz exakte Statistiken über die Export- und Importbewegungen. Die seien nur zu erstellen, wenn jeder einzelne Export- und Importvorgang detailliert erfaßt werde, was jedoch einen besonderen Verwaltungsaufwand mit sich bringe. Die Ergebnisse dieser Bemühungen kämen vor allem den Außenhändlern zugute, die ihre zeitlichen und örtlichen Dispositionen danach einrichten und so die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Waren vergrößern könnten. Es rechtfertige sich deshalb, ihnen die Kosten für die Herstellung der Außenhandelsstatistik aufzubürden.

Tatsächlich könnten diese Erwägungen am ehesten geeignet sein, die Vereinbarkeit der Statistikabgabe mit den Vertragsvorschriften zu belegen. Indessen muß daran erinnert werden, daß der Gerichtshof in den Rechtssachen 52 und *55/65* (übrigens gegen meine damalige Auffassung) für den Begriff der „Gegenleistung" sehr strenge Kriterien fixiert hat. Danach stellt eine Abgabe nur dann die Gegenleistung dar für Dienste der Verwaltung, wenn ihr ein Vorteil gegenübersteht, der sich auf die belastete Ware elbst auswirkt. Nur in solchen Fällens kann nach der Ansicht des Gerichtshofes gesagt werden, der Belastungseffekt werde praktisch aufgehoben und es scheide folglich die Anwendung der Vertragsvorschriften aus, die sich mit den Belastungen des zwischenstaatlichen Warenverkehrs befassen. — Daß dies auch für die Statistikabgabe zutreffen soll, will mir nicht recht einleuchten. Wesentlich näher liegt meines Erachtens die Annahme, diese Abgabe, die auf die meisten Waren des Zolltarifs erhoben wird, diene der Erstellung eines *allgemeinen* wirtschaftspolitischen Instruments. Nach den Erklärungen, die uns zu den Befreiungsfällen von der italienischen Regierung gegeben wurden, soll ja entscheidendes Kriterium für die Erhebung der Abgabe sein, ob eine bestimmte Warenbewegung die italienischen *Marktverhältnisse* verändert. Die Veränderung der Marktverhältnisse interessiert aber zweifellos auch Wirtschaftskreise, die mit dem Außen-

handel nichts zu tun haben, etwa Produzenten, denen lediglich am Inlandsabsatz gelegen ist. Man kann daher ohne weiteres von einem gesamtwirtschaftlichen Nutzen der Außenhandelsstatistik sprechen. — Sicher erscheint jedenfalls, daß von einem besonderen Vorteil für *Export*händler keine Rede sein kann, weil ihre Dispositionen in erster Linie von den Marktverhältnissen des Importlandes abhängen (ein Umstand übrigens, der erklärt, warum für den aus Italien lediglich exportierten Schwefel eine Statistikabgabe nicht zu entrichten ist). — Aber auch was die Importeure angeht, sehe ich nicht, wie sich eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Waren aus der Kenntnis der Außenhandelsstatistik ergeben soll, die doch für den Zeitpunkt der Durchführung von Handelsgeschäften präzise Schlüsse kaum erlaubt. Mit Sicherheit scheidet eine solche Verbesserung aus, wo Absatzwege längst etabliert sind. Soweit von einer Verbesserung gesprochen, also ein gewisser Sondernutzen für die Importeure anerkannt werden muß, bleibt aber in jedem Fall die Erkenntnis, daß ein die Ware selbst treffender Vorteil im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes kaum gegeben sein dürfte, insbesondere ein Vorteil, der sich mit einiger Präzision bewerten ließe, und dem danach eine entsprechende Sonderbelastung gegenübergestellt werden dürfte. — Mit dem Begriff der Gegenleistung kann demnach im gegenwärtigen Verfahren ebensowenig wirksam gearbeitet werden wie in den Rechtssachen 52 und 55/65.

Schließlich erscheinen auch die Einwendungen verfahrensrechtlicher Natur, mit denen die italienische Regierung gleichfalls die Klageabweisung erreichen will, nicht stichhaltig. — Dies gilt einmal für ihre kritischen Hinweise auf den Umstand, daß die Kommission die italienische Statistikabgabe *in zwei getrennten* Verfahren behandelt. Ihnen kann leicht mit der Bemerkung begegnet werden, dafür sei die Notwendigkeit entscheidend, im Hinblick auf Abgaben, die von Artikel 13 des Vertrages erfaßt werden, zunächst eine Richtlinie zu erlassen, was sich für die Ausfuhrabgaben des Artikels 16 und die Belastungen erübrigt, die auf Waren der gemeinsamen Agrarmarktordnungen erhoben werden. — Eine entsprechend negative Beurteilung gilt zum anderen für die Ansicht der italienischen Regierung, die Kommission hätte vor Einleitung eines Einzelverfahrens Studien über die Rechtslage aller Mitgliedstaaten durchführen und eine allgemeingültige Definition des Begriffs „zollgleiche Abgabe" erarbeiten müssen. Umfassende Studien vor der Behandlung eines komplexen Problems sind sicherlich opportun, ja sogar notwendig im Interesse einer sachlichen und gleichmäßigen Lösung. Sie zu unterlassen, stellt aber dann nicht die Verletzung einer Rechtspflicht dar, wenn gewisse Erscheinungen des zwischenstaatlichen Handelsverkehrs aufgrund früher gewonnener und vom Gerichtshof bestätigter Erkenntnisse ohne weiteres und unabhängig von anderen behandelt werden können (wie dies auch in den Rechtssachen 52 und 55/65 entgegen gewissen Bedenken geschah). Dazu kommt im vorliegenden Fall, daß die Kommission tatsächlich über eine reichhaltige Praxis verfügt, wurden doch schon mehr als hundert derartige Abgaben (unter ihnen den Statistikabgaben naheverwandte) auf ihre Initiative von den Mitgliedstaaten aufgehoben. — Endlich bestand für die Kommission auch kein Anlaß, den Erlaß von Ratsrichtlinien abzuwarten. Sie sind für Fälle wie den gegenwärtigen im Vertrag nicht vorgesehen. Die Kommission war also ohne weiteres in der Lage, die einschlägigen Vertragsartikel und die Vorschriften der landwirtschaftlichen Marktordnungen unmittelbar anzuwenden.

Als Ergebnis ist somit festzustellen, daß die von der Kommission gegebene Beurteilung der italienischen Import- und Exportabgabe zutreffend erscheint. Die streitige Statistikabgabe ist als Abgabe mit zollgleichen Wirkungen anzusprechen, auch wenn der zwischenstaatliche Verkehr kaum wahrnehmbar von ihr betroffen wird. Soweit die Abgabe noch nach dem Ende der ersten Übergangsstufe auf Ausfuhren in andere Mitgliedstaaten erhoben wird, ergibt sich eine Verletzung von Artikel 16 des EWG-Vertrags. Soweit sie für Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten und für Waren, die unter gemeinsame landwirtschaftliche Marktordnungen fallen, gilt, ist ein Verstoß gegen dieses Sekundärrecht festzustellen, das die Erhebung zollgleicher Abgaben bedingungslos untersagt.

Dem Antrag der Kommission auf Feststellung einer durch die Italienische Republik begangenen Vertragsverletzung ist folglich stattzugeben. Die Kosten des Verfahrens sind — wie beantragt — der beklagten Partei aufzuerlegen.