URTEIL DES GERICHTSHOFES
28. Juni 1988 *

In der Rechtssache 3/86

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Johannes Føns Buhl und durch Guido Berardis, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Gemeinschaftsbestimmungen, insbesondere aus Artikel 25 Absätze 3 und 5 der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145, S. 1), verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida und G. C. Rodríguez Iglesias, der Richter T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, C. Kakouris und F. Schockweiler,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: B. Pastor, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 13. Januar 1988,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 24. Februar 1988,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 9. Januar 1986 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 (ABl. L 145, S. 1) verstoßen hat, indem sie eine Pauschalregelung geschaffen und aufrechterhalten hat, die mit Artikel 25 Absätze 3 und 5 der genannten Richtlinie insoweit unvereinbar ist, als sie nicht begrenzt ist und die Prozentsätze der den Erzeugern gewährten Erstattung der Mehrwertsteuer auf Rindfleisch, Schweinefleisch und nicht eingedickte und nicht gezuckerte Frischmilch betrifft.

2 Die Italienische Republik erließ gemäß Artikel 34 des Decreto del presidente della Repubblica Nr. 633 vom 26. Oktober 1972 zur Einführung der Mehrwertsteuer (GURI Nr. 292 vom 11. 11. 1972) eine Pauschalregelung als Ausgleich für die Belastung durch diese Steuer, die auf die von bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugern bezogenen Gegenstände und Dienstleistungen gezahlt wird. Im Rahmen dieser Regelung hat der Gesetzgeber von der in Artikel 25 Absatz 3 der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG (im folgenden: die Richtlinie) vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht und für die verschiedenen Teilbereiche der Landwirtschaft je nach Erzeugnisgruppen eine Reihe von unterschiedlichen Pauschalausgleich-Prozentsätzen festgelegt. Durch Decreto ministeriale vom 25. Februar 1983 (GURI Nr. 58 vom 1. 3. 1983) wurde der Pauschalprozentsatz für Rind- und Schweinefleisch sowie für nicht eingedickte und nicht gezuckerte Frischmilch mit Wirkung vom 1. März 1983 auf 14 % festgelegt. Dieser Prozentsatz stellt eine Verringerung des zuvor gemäß Gesetz Nr. 889 vom 22. Dezember 1980 (Decreto ministeriale vom 5. Januar 1981) auf diese drei Erzeugnisgruppen anwendbaren Satzes von 15 % dar.

3 Die Kommission wirft der Italienischen Republik drei Vertragsverstöße vor: die Verwendung von für die gesamte Landwirtschaft geltenden Daten bei der Festle-

gung der Pauschalausgleich-Prozentsätze, obwohl Artikel 25 Absatz 3 der genannten Richtlinie vorsehe, daß diese Prozentsätze anhand der allein für die Pauschallandwirte geltenden makroökonomischen Daten bestimmt würden; die Einbeziehung der den Pauschallandwirten erbrachten Lieferungen und Dienstleistungen in die streitige Pauschalregelung, obwohl gemäß Artikel 25 Absatz 5 der Richtlinie die Pauschalausgleich-Prozentsätze nur auf die Erzeugnisse, die die Pauschallandwirte an Steuerpflichtige geliefert hätten, die keine Pauschallandwirte seien, und auf die Dienstleistungen, die sie Steuerpflichtigen erbracht hätten, die keine Pauschallandwirte seien, angewandt werden dürften; die Festlegung zu hoher Pauschalausgleich-Prozentsätze für Rindfleisch, Schweinefleisch und Milch, wodurch die Pauschallandwirte eine Erstattung erhielten, die über die Mehrwertsteuer-Vorbelastung hinausgehe.

4 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

5 Zunächst ist zu bemerken, daß der Vorwurf der Berücksichtigung von für die gesamte Landwirtschaft geltenden makroökonomischen Daten bei der Festlegung der Pauschalausgleich-Prozentsätze, die für die Erzeuger von Rindfleisch, Schweinefleisch und Frischmilch gelten, mit dem Vorwurf der Überbewertung dieser Prozentsätze zusammenhängt. Die Kommission wirft der Beklagten nämlich vor, die betreffenden Prozentsätze zunächst auf 15 % und dann auf 14 % festgelegt zu haben, obwohl sie anhand der in Artikel 25 Absatz 3 der Richtlinie genannten Daten auf etwa 7 % hätten festgelegt werden müssen.

Zu dem Vorwurf der Überbewertung der für Rindfleisch, Schweinefleisch und Frischmilch festgelegten Pauschalausgleich-Prozentsätze

6 Die Beklagte macht geltend, bei der Festlegung des Pauschalausgleich-Prozentsatzes von 14 % habe sie für die gesamte Landwirtschaft geltende makroökonomische Daten zugrunde gelegt, diese jedoch korrigieren müssen, um der besonderen Struktur des italienischen Zuchtsektors Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die große Anzahl von Kleinbetrieben, die sowohl Viehzucht als auch Ackerbau betrieben, wobei sie Produktionsmittel verwendeten, deren hohe Kosten nicht immer in den statistischen Daten erfaßt werden könnten, die aber eine erhebliche Mehrwertsteuer-Vorbelastung bedeuteten. Wenn diese

Prozentsätze für die Pauschallandwirte eine höhere Erstattung als die Mehrwertsteuer-Vorbelastung ergeben hätten, so hätten sie notwendigerweise zu einem Anstieg der betreffenden Erzeugungen geführt, während das Gegenteil sowohl durch die in Italien festgestellte ständige, progressive Abnahme des Anteils der Eigenversorgung mit den betreffenden Erzeugnissen als auch durch das Anwachsen der Einfuhren bewiesen werde.

7 Artikel 25 Absatz 3 Unterabsatz 1 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten legen bei Bedarf die Pauschalausgleich-Prozentsätze fest und teilen, bevor sie diese Sätze anwenden, der Kommission ihre Höhe mit. Diese Prozentsätze werden anhand der allein für die Pauschallandwirte geltenden makroökonomischen Daten der letzten drei Jahre bestimmt. Sie dürfen nicht dazu führen, daß die Pauschallandwirte insgesamt Erstattungen erhalten, die über die Mehrwertsteuer-Vorbelastung hinausgehen. Die Mitgliedstaaten können diese Prozentsätze bis auf Null herabsetzen. Die Prozentsätze können auf einen halben Punkt ab- oder aufgerundet werden." Unterabsatz 2 dieses Absatzes bestimmt: „Die Mitgliedstaaten können die Höhe der Pauschalausgleich-Prozentsätze für die Forstwirtschaft, die einzelnen Teilbereiche der Landwirtschaft und die Fischerei unterschiedlich festlegen."

8 Die allein für die Pauschallandwirte geltenden makroökonomischen Daten, auf die die genannte Bestimmung Bezug nimmt, umfassen den Input (Vorleistungen und Bruttoanlageinvestitionen) und den Output (Enderzeugung einschließlich Eigenverbrauch) sowie den Gesamtbetrag der Steuern auf den Input. Die Pauschalausgleich-Prozentsätze werden errechnet, indem dieser Betrag durch den Output geteilt wird.

9 Es ist darauf hinzuweisen, daß die Beklagte auf Verlangen des Gerichtshofes die allein für die Pauschallandwirte der betreffenden Sektoren geltenden makroökonomischen Daten der Jahre 1978, 1979 und 1980 vorgelegt hat, anhand deren gemäß Artikel 25 Absatz 3 der Richtlinie die Pauschalausgleich-Prozentsätze festzulegen sind.

10 Somit ist zu prüfen, ob die von der Italienischen Republik seit 1981 für die Sektoren Rindfleisch, Schweinefleisch und Frischmilch festgelegten Pauschalausgleich-Prozentsätze nicht höher sind, als sie aufgrund dieser Daten hätten festgelegt werden müssen.

11 Die Kommission errechnete für die Jahre 1978, 1979 und 1980 anhand der von der italienischen Regierung vorgelegten allein für die Pauschallandwirte geltenden makroökonomischen Daten nach der erwähnten Berechnungsmethode für den Pauschalausgleich, die auch für die Berechnung der eigenen Mittel vorgesehen ist (Artikel 25 Absatz 12 der Richtlinie), Ausgleich-Prozentsätze, deren Durchschnitt eindeutig unter den von der italienischen Regierung seit 1981 für die fraglichen Sektoren festgelegten liegt.

12 Zwar konnten die genannten makroökonomischen Daten gemäß Artikel 25 Absatz 3 der Richtlinie nur als Grundlage für die Berechnung der Pauschalausgleich-Prozentsätze für das Jahr 1981 dienen. Nichts deutet jedoch darauf hin — und die italienische Regierung hat dies auch nicht behauptet —, daß sich die Lage der Landwirte in Italien, auf die die Pauschalregelung in den betreffenden Sektoren angewandt wird, in den folgenden Jahren geändert hat, so daß Pauschalausgleich-Prozentsätze in Höhe der streitigen Prozentsätze gerechtfertigt wären.

13 Dem von der Beklagten angeführten Argument, es sei erforderlich gewesen, gewisse Korrekturen an den statistischen Daten vorzunehmen, da diese nicht die tatsächlichen Produktionskosten der Pauschallandwirte wiedergäben, kann nicht gefolgt werden. Dem Gerichtshof ist nämlich kein Schriftstück vorgelegt worden, das derartige Korrekturen anhand konkreter Daten rechtfertigen könnte.

14 Zwar ist die italienische Produktion in den fraglichen Sektoren nicht angestiegen. Diese Feststellung kann jedoch nicht beweisen, daß die Beklagte zutreffende Pauschalausgleich-Prozentsätze festgelegt hat. Es ist nicht auszuschließen, daß die überhöhten Ausgleich-Prozentsätze in Wirklichkeit eine Beihilfe für die betreffenden Sektoren darstellen und daher bewirken, daß die Abnahme der Produktion verhindert wird.

15 Die Tatsache schließlich, daß, wie die Beklagte behauptet, der Anteil der Eigenversorgung nicht zugenommen hat, hängt nicht unbedingt mit der Neutralität des Ausgleichs zusammen, sondern kann auf andere Faktoren, wie den Anstieg des Verbrauchs, zurückzuführen sein.

16 Die Italienische Republik hat also gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 25 Absatz 3 der Richtlinie 77/388/EWG verstoßen, indem sie die Pauschalausgleich-Prozentsätze für die Sektoren Rindfleisch, Schweinefleisch und nicht eingedickte und nicht gezuckerte Frischmilch ab 1981 auf 15 % und dann, ab 1983 auf 14 % festgelegt hat.

Zu dem Vorwurf der Anwendung der Pauschalausgleich-Prozentsätze auf die den Pauschallandwirten erbrachten Lieferungen und Dienstleistungen

17 Die Klägerin macht geltend, Artikel 34 des Decreto del presidente Nr. 633 verstoße gegen Artikel 25 Absatz 5 der Richtlinie, indem er die Anwendung der Pauschalausgleich-Prozentsätze auch auf die den Pauschallandwirten erbrachten Lieferungen und Dienstleistungen vorsehe.

18 Die Beklagte macht geltend, die Absätze 5 und 8 des Artikels 25 schlössen es nicht aus, daß die Pauschalausgleich-Prozentsätze auf die den Pauschallandwirten erbrachten Lieferungen und Dienstleistungen angewandt würden, sondern nur, daß in diesem Fall der Ausgleich gemäß Absatz 6 dieses Artikels von den Behörden gezahlt werde.

19 Es ist festzustellen, daß diese Auslegung des Artikels 25 Absätze 5 und 8 der Richtlinie sowohl mit dem Wortlaut als auch mit dem Sinn dieser Bestimmungen unvereinbar ist.

20 Absatz 5 bestimmt nämlich eindeutig: „Die in Absatz 3 vorgesehenen Pauschalausgleich-Prozentsätze werden auf den Preis — ohne Steuer — der landwirtschaft-

lichen Erzeugnisse angewendet, die Pauschallandwirte an Steuerpflichtige geliefert haben, die keine Pauschallandwirte sind, und der landwirtschaftlichen Dienstleistungen, die sie an Steuerpflichtige erbracht haben, die keine Pauschallandwirte sind. Dieser Ausgleich schließt jeden weiteren Vorsteuerabzug aus." Absatz 8 fügt hinzu: „Bei den in Absatz 5 nicht genannten Lieferungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse und landwirtschaftlicher Dienstleistungen wird davon ausgegangen, daß die Zahlung des Pauschalausgleichs durch den Abnehmer oder Dienstleistungsempfänger geschieht."

21 Aus diesen Bestimmungen insgesamt ergibt sich, daß keine Pauschalausgleich-Prozentsätze anzuwenden sind, wenn die Lieferung von Gegenständen oder die Erbringung von Dienstleistungen an Pauschallandwirte oder an Nichtsteuerpflichtige erfolgt. Der Ausgleich für die Mehrwertsteuer-Vorbelastung geschieht in diesem Fall durch Zahlung eines Gesamtpreises für diese Gegenstände oder Dienstleistungen, von dem angenommen wird, daß er diese Belastung enthält. Die Anrechnung des Pauschalsatzes wäre unter diesen Umständen nutzlos, da der Käufer oder der Dienstleistungsempfänger die Vorsteuer nicht abziehen könnte.

22 Die Italienische Republik hat also gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und aus Artikel 25 Absätze 5 und 8 der Richtlinie verstoßen, indem sie die Anwendung der Pauschalausgleich-Prozentsätze auf die den Pauschallandwirten erbrachten Lieferungen und Dienstleistungen vorgesehen hat.

Kosten

23 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag und aus Artikel 25 Absätze 3, 5 und 8 der Sechsten Richtlinie des Rates vom 17. Mai 1977 verstoßen, indem sie auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer im Rahmen der Pauschalregelung für landwirtschaftliche Erzeuger die Pauschalausgleich-Prozentsätze für die Sektoren Rindfleisch, Schweinefleisch und nicht eingedickte und nicht gezuckerte Frischmilch ab 1981 auf 15 % und dann ab 1983 auf 14 % festgesetzt hat und indem sie die Anwendung der Pauschalausgleich-Prozentsätze auf die den Pauschallandwirten erbrachten Lieferungen und Dienstleistungen vorgesehen hat.

2) Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Mackenzie Stuart Bosco Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Galmot Kakouris Schockweiler

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. Juni 1988.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart