SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 12. Dezember 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Arrondissementsrechtbank Maastricht hat Ihnen mit Urteil vom 3. März 1988 zwei Fragen hinsichtlich der Auslegung der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt. Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Krantz GmbH & Co. (nachstehend: Klägerin), mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland, und dem Einnehmer der direkten Steuern, Kerkrade (Niederlande, nachstehend: Beklagter) sowie dem Königreich der Niederlande. Die Klägerin verkaufte Maschinen auf Raten unter Eigentumsvorbehalt an die J. J. Krantz & Zoon NV mit Sitz in den Niederlanden. Diese installierte sie in der Fabrik ihrer Tochtergesellschaft, der Vaalser Textielfabriek BV in Vaals. Nachdem die Krantz & Zoon NV und ihre Tochtergesellschaft in Konkurs gefallen waren, pfändete der Steuereinnehmer alle beweglichen Sachen, die sich in den Räumen der Vaalser Textielfabriek befanden, um von ihr geschuldete direkte Steuern beizutreiben. Unter diesen beweglichen Sachen befanden sich die Maschinen, die die Krantz & Sohn NV der Klägerin noch nicht vollständig bezahlt hatte und die folglich deren Eigentum blieben.

2. Da der Antrag der Klägerin auf Freigabe der Maschinen von dem Steuereinnehmer, gestützt auf das niederländische Gesetz über die Einziehung der direkten Steuern, zurückgewiesen worden war, konnte die Klägerin den Besitz nur gegen Zahlung von 200 000 HFL zurückerlangen. Die Klägerin hat mit dem Ziel, die Pfändung der Maschinen für rechtswidrig erklären zu lassen und die Erstattung der 200 000 HFL zu erreichen, Klage bei der Arrondissementsrechtbank Maastricht erhoben und bei diesem Gericht insbesondere die Unvereinbarkeit des niederländischen Gesetzes über die Einziehung der direkten Steuern mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs geltend gemacht.

3. Die nationale Regelung, um die es in den Fragen des vorlegenden Gerichts geht, ist das Gesetz vom 22. Mai 1845 über die Einziehung der direkten Steuern des Reichs, und zwar insbesondere sein Artikel 16. Diese Bestimmung regelt die Einlegung von Beschwerden durch „Dritte, die Voll- oder Teilrechte an beweglichen Sachen beanspruchen, die wegen einer Steuerschuld gepfändet worden sind" [1]. Insbesondere ist der Artikel 16 Absatz 3 zu beachten, wonach „Dritte ... gegen die Pfändung wegen einer Steuerschuld mit Ausnahme der Grundsteuer keine Klage erheben können, wenn sich die geernteten oder noch zu erntenden Früchte, oder die beweglichen Sachen zur Ausstattung eines Hauses oder Bauernhofs oder zur Bebauung oder Nutzung des Bodens im Zeitpunkt der Beschlagnahme auf dem Boden des Steuerschuldners befinden." Dieser Absatz wird in den Niederlanden dahin ausgelegt, daß die Einschränkung des Beschwerderechts Dritter auch für bewegliche Sachen gilt, die zur Betreibung eines Unternehmens dienen, nicht aber für Lagerbestände an Grundstoffen, Hilfsmaterialien und Fertigerzeugnissen, die sich beim Schuldner befinden.

* Originalsprache: Französisch.

1 — Artikel 16 Absatz 1 des Gesetzes vom 22. Mai 1845.

4. Sie sind ersucht, zu entscheiden, ob die niederländische Regelung, soweit sie Lieferanten aus anderen Mitgliedstaaten das Recht nimmt, ihnen gehörige, von der Verwaltung zusammen mit den schuldnerischen Sachen gepfändete Sachen herauszuverlangen, als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinn von Artikel 30 EWG-Vertrag anzusehen ist, und, falls dies bejaht wird, ob ihre Anwendung gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt ist.

5. Im Ausgangsverfahren vertrat die Klägerin, wie bereits erwähnt, den Standpunkt, daß im vorliegenden Fall eine Maßnahme gleicher Wirkung vorliegt. Sie machte unter anderem geltend, das Pfandrecht des niederländischen Fiskus „beeinträchtige den Handel mit den Niederlanden" [2]; die Ratenverkäufe aus den anderen Mitgliedstaaten würden erheblich zurückgehen, wenn seine Existenz im Ausland bekannt wäre.

6. Die Regierung der Niederlande und die Kommission tragen vor dem Gerichtshof vor, Bestimmungen, wie sie in dem niederländischen Gesetz enthalten seien, fielen nicht unter das Verbot der Maßnahmen gleicher Wirkung. Die Kommission führt aus, die in Rede stehende nationale Maßnahme stehe in keinem Zusammenhang mit den Einfuhren. Sie schließt sich somit dem Hauptargument der niederländischen Regierung an.

7. Zweck des niederländischen Gesetzes über das Pfandrecht des Fiskus auf dem Gebiet der direkten Steuern ist nicht eine Regelung des Handels mit den anderen Mitgliedstaaten. Dieses Gesetz, das ohne Unterschied für inländische und eingeführte Sachen mit Ausnahme von Lagerbeständen gilt, mit denen die Räume des Steuerschuldners ausgestattet sind, gehört zu dem, was man als den allgemeinen rechtlichen Rahmen des Wirtschaftslebens bezeichnen könnte. Es unterscheidet sich von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die unmittelbar und ausschließlich die Voraussetzungen für die Herstellung oder Vermarktung bestimmter Erzeugnisse oder bestimmter Gruppen von Erzeugnissen betreffen, deren Wirkungen auf die Einfuhr anhand des Verbots des Artikels 30 an dem Prüfungsschema gemessen werden muß, das Sie in ihrem Urteil „Cassis de Dijon" entwickelten [3]. Die kürzlich ergangene Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache Torfaen Borough Council [4] deutet meines Erachtens darauf hin, daß für die Vereinbarkeit einer gesetzlichen Regelung, die Teil des erwähnten rechtlichen Rahmens ist und die Wirkungen auf die Einfuhr hat, mit Artikel 30 etwas andere juristische Voraussetzungen gelten.

8. In jener Rechtssache ging es darum, ob das im Vereinigten Königreich für Einzelhandelsgeschäfte bestehende Verbot, am Sonntag zu öffnen, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung ist. Der Gerichtshof hat unter Bezugnahme auf sein Urteil vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache Cinéthèque [5] ausgeführt, daß die Vereinbarkeit eines derartigen Verbots mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs von zwei Voraussetzungen abhängt: Erstens muß mit der fraglichen Regelung ein nach dem Gemeinschaftsrecht gerechtfertigtes Ziel verfolgt werden, zweitens dürfen ihre Wirkungen auf die Einfuhr nicht über das hinausgehen, was notwendig ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen; diese Prüfung ist Sache des nationalen Gerichts.

2 — Vorlageentscheidung, S. 5 der deutschen Übersetzung.

3 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe Zentral, Slg. 1979, 649.

4 — Urteil vom 23. November 1989 in der Rechtssache C-145/88, Slg. 1989, 3851.

5 — Rechtssachen 60/84 und 61/84, Slg. 1985, 2605.

9. Zur ersten Frage hat der Gerichtshof die Parallele zur Rechtssache Oebel[6] gezogen und entschieden, daß nationale Regelungen der Verkaufszeiten im Einzelhandel, „die Ausdruck bestimmter politischer und wirtschaftlicher Entscheidungen [sind], da sie eine Verteilung der Arbeitszeiten und der arbeitsfreien Zeiten sicherstellen sollen, die den landesweiten oder regionalen, sozialen und kulturellen Besonderheiten angepaßt sind, deren Beurteilung beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts Sache der Mitgliedstaaten ist"[7], als eine Entscheidung angesehen werden müssen, die den im allgemeinen Interesse liegenden Zielen des EWG-Vertrags entspricht. Zu dem zweiten Punkt hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, daß die Frage, ob die beschränkenden Wirkungen einer bestimmten nationalen Regelung auf den Warenverkehr sich tatsächlich innerhalb des Rahmens der solchen Handelsregelungen eigentümlichen Wirkungen halten, vom nationalen Gericht zu entscheiden ist.

10. Muß der Gerichtshof bei der Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts von derartigen Erwägungen ausgehen? Träfe dies zu, müßte er prüfen, ob das mit dem niederländischen Einziehungsgesetz verfolgte Ziel der Sicherstellung der Wirksamkeit der Steuererhebung im Einklang mit den allgemeinen Zielen des EWG-Vertrags steht, und das vorlegende Gericht gegebenenfalls darauf hinweisen, daß es darüber zu entscheiden hat, ob die Wirkungen dieses Gesetzes auf die Einfuhren nicht über das hinausgehen, was zur Sicherstellung dieser Wirksamkeit erforderlich ist. Vorausgeschickt sei, daß der Gerichtshof schlecht die Auffassung vertreten könnte, die niederländischen Rechtsvorschriften über das Pfandrecht des Fiskus, die die Einziehung der direkten Steuern sicherstellen sollen, verfolgten keinen den allgemeinen Zielen des EWG-Vertrags entsprechenden Zweck. Die Entscheidungen auf diesem Gebiet fallen weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Es läge damit ein Fall vor, in dem die Prüfung, ob die Wirkungen auf die Einfuhr nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung eines an sich gerechtfertigten Zwecks erforderlich ist, vom niederländischen Gericht zu entscheiden wäre.

11. Ich werde Ihnen jedoch nicht vorschlagen, sich mit dieser Problematik auseinanderzusetzen. Meines Erachtens kann nämlich ein Sachverhalt, wie ihn das vorlegende Gericht beschreibt, auf der Grundlage von Erwägungen nach Art der im Urteil Torfaen Borough Council angestellten überhaupt nicht entschieden werden. Nach meinem Dafürhalten braucht nur beim Vorliegen *merklicher* Wirkungen auf die Einfuhren untersucht zu werden, ob die fragliche Regelung ein gerechtfertigtes Ziel verfolgt und ob die Wirkungen nicht unverhältnismäßig sind. Dagegen halte ich eine derartige Untersuchung für unnötig, wenn die Regelung keine merkliche Wirkung auf die Einfuhren hat. Meines Erachtens ist jedoch schon sehr zweifelhaft, ob die Anwendung einer Pfändungsregelung der fraglichen Art überhaupt Wirkungen auf die Einfuhr hat. Es besteht demnach im vorliegenden Fall kein Anlaß, für die Vereinbarkeit mit Artikel 30 auf die mehr oder weniger große Bedeutung der Wirkungen auf die Einfuhren abzustellen; vielmehr ergibt sich die Vereinbarkeit der fraglichen nationalen Regelung mit Artikel 30 einfach daraus, daß sie außer Zusammenhang mit den Einfuhren *steht.*

12. Ich möchte kurz erläutern, was mich zu der Annahme veranlaßt, das niederländische Gesetz stehe außer Zusammenhang mit den Einfuhren. Dieses Gesetz, das auf Sachen in der Wohnung des Schuldners einer direkten Steuer unabhängig von dem nationalen oder gemeinschaftlichen Ursprung angewendet wird, gilt nicht für Lagerbestände an Rohstoffen, Hilfsmaterialien oder Fertigerzeugnissen. Sein Geltungsbereich ist insoweit auffällig beschränkt. Darüber hinaus wirkt sich das niederländische Gesetz auf die

6 — Urteil vom 14. Juli 1981 in der Rechtssache 155/80, Slg. 1981, 1993.

7 — Rechtssache C-145/88 (vgl. Fußnote 4), Randnr. 14.

Nachfrage seitens der Ratenkäufer nicht aus. Die einzig mögliche Auswirkung betrifft das Angebot der Verkäufer unter Eigentumsvorbehalt, die zögern könnten, einen Vertrag mit einem den niederländischen direkten Steuern unterliegenden Käufer zu schließen. Zudem muß betont werden, daß es sich nur um mögliche Bedenken des Verkäufers handelt, da diese sich nur auf den Eintritt eines rein zufälligen Ereignisses beziehen können. Zufällig im übrigen in zweierlei Hinsicht, da ein Pfändungsrisiko bei einer unter Eigentumsvorbehalt an einen niederländischen Käufer verkauften Ware nur bestünde, wenn sich dieser Käufer im übrigen als ein säumiger Schuldner direkter Steuern erweist *und* die zuständige nationale Verwaltung beschließt, dieses Problem im Wege der Pfändung zu lösen. Lassen Sie mich abschließend hinzufügen, daß dieses Risiko, falls es denn eines ist, alle Verkäufer, niederländische wie aus anderen Mitgliedstaaten stammende, gleichmäßig trifft.

13. Angesichts dieser Erwägungen läßt sich meines Erachtens das fragliche niederländische Gesetz kaum als Einfuhrbeschränkung bezeichnen, da hierfür allein der Umstand in Betracht kommt, daß nichtniederländische Verkäufer zögern *könnten,* Niederländern Waren unter Eigentumsvorbehalt zu verkaufen, die gepfändet werden *könnten, wenn* die Käufer sich dem niederländischen Fiskus gegenüber als schlechte Zahler erwiesen. Eine derartige Reihung von Eventualitäten kann offenbar nicht als eine Einfuhrbeschränkung angesehen werden. Die Anwendung des niederländischen Gesetzes auf die im Vorlageurteil beschriebenen Umstände ermöglicht den Nachweis eines Zusammenhangs mit dem Handel zwischen den Niederlanden und den anderen Mitgliedstaaten nicht. Es handelt sich um eine nationale Maßnahme ohne Zusammenhang mit den Einfuhren. Möglicherweise wäre eine andere Beurteilung angebracht, wenn das fragliche Gesetz auch auf Lagerbestände anwendbar wäre, denn dann hätte man wegen der Bedenken einer größeren Zahl von Verkäufern nicht jede Wirkung auf den Warenverkehr ausschließen können. Dies ist aber nicht der Fall.

14. Ich möchte noch einige Bemerkungen machen, die durch den Vergleich der vorliegenden Rechtssache mit den Ihren Urteilen Blesgen[8] und Forest[9] zugrundeliegenden Rechtsstreitigkeiten angeregt sind. In dem Urteil Blesgen haben Sie entschieden, daß eine Regelung, die den entgeltlichen oder unentgeltlichen Genuß alkoholischer Getränke, deren Alkoholgehalt mehr als 22° beträgt,

„in Wirklichkeit in keinem Zusammenhang mit der Einfuhr der Waren"

steht und aus diesem Grund nicht

„geeignet [ist], den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen"[10].

In dem zweiten Urteil Forest haben Sie entschieden, die französische Regelung zur Festsetzung von Kontingenten für die Vermahlung von Weizen durch die Mühlenbetriebe stehe

„in Wirklichkeit in keinem Zusammenhang mit der Einfuhr von Weizen"[11]

8 — Urteil vom 31. März 1982 in der Rechtssache 75/81, Slg. 1982, 1211.

9 — Urteil vom 25. November 1986 in der Rechtssache 148/85, Slg. 1986, 3449.

10 — Rechtssache 75/81 (vgl. Fußnote 8), Randnr. 9.

11 — Rechtssache 148/85 (vgl. Fußnote 9), Randnr. 19.

und ist nicht

„geeignet [...], den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen".[11]

Jedoch waren in diesen beiden Fällen die fraglichen nationalen Maßnahmen, von denen gleichwohl angenommen wurde, daß sie mit der Einfuhr in keinem Zusammenhang stünden, derart, daß ihre Aufhebung eine Erhöhung der Einfuhren hätte ermöglichen können. Da aufgrund Ihrer Rechtsprechung Regelungen unter bestimmten Umständen als Maßnahmen außer Zusammenhang mit der Einfuhr angesehen werden können, die gleichwohl insoweit nicht ohne jede Wirkung sind, muß dasselbe erst recht für Maßnahmen gelten, bei denen eine tatsächliche oder mögliche behindernde Wirkung schlechterdings nicht zu erkennen ist.

15. Vielleicht nehmen die Urteile Blesgen und Forest in der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Maßnahmen gleicher Wirkung eine gewisse Sonderstellung ein. Diese Besonderheit sprach Generalanwalt Van Gerven in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Torfan Borough Council an, indem er bemerkte: „Diesen Urteilen lagen Sachverhalte sehr spezieller Art zugrunde" [12], und von der „empirischen Beurteilung" [12] sprach, die der Gerichtshof vorgenommen habe. Vielleicht hätte der Gerichtshof heute angesichts der Formulierung der Urteile Cinéthèque und Torfaen Borough Council seine Überzeugung hinsichtlich der Vereinbarkeit von Maßnahmen wie denjenigen, um die es in den Urteilen Blesgen und Forest geht, mit einer etwas anderen Formulierung gerechtfertigt. Wenn aber jemals von einer nationalen Maßnahme gesagt werden konnte, sie stehe außer Zusammenhang mit der Einfuhr, dann gewiß von derjenigen, die das Gericht in Maastricht Ihnen zur Prüfung vorgelegt hat.

16. Die sehr weite Definition der Maßnahme gleicher Wirkung in dem Urteil Dassonville dient Ihrer diesbezüglichen Rechtsprechung seit 1974 als Grundlage. Der extensive Charakter dieser Definition als solcher und die Sorgfalt, die Sie in Ihren Urteilen bekundet haben, ihre Bedeutung nicht einzuschränken, erklärt weitgehend die Versuche der Wirtschaftsteilnehmer, die unterschiedlichsten Maßnahmen zu Maßnahmen gleicher Wirkung zu erklären, wenn eine Wirkung auf die Einfuhren, so mittelbar und geringfügig sie auch sei, nicht völlig ausgeschlossen werden kann. Ihr auf das Urteil Cinéthèque gestütztes Urteil in der Rechtssache Torfaen Borough Council bringt bereits eine bestimmte Klarstellung in dem Sinn, daß Behinderungen der Einfuhren, die sich aus Regelungen ergeben, die gemeinschaftsrechtlich gerechtfertigte Ziele verfolgen und nicht unverhältnismäßig sind, nicht als Maßnahmen gleicher Wirkung anzusehen sind. So beginnt sich eine „Untergrenze" für die Maßnahme gleicher Wirkung abzuzeichnen. Im vorliegenden Fall sind wir diesseits der Untergrenze oder an der „Untergrenze der Untergrenze", da sich nicht einmal dartun läßt, daß das fragliche niederländische Gesetz tatsächlich Wirkungen auf die Einfuhren hat.

17. Mangels einer merklichen *Wirkung* auf die Einfuhren kann eine Maßnahme gleicher *Wirkung* nicht vorliegen. Ich bin deshalb der Auffassung, daß die erste Vorlagefrage zu verneinen ist und die zweite Frage folglich nicht beantwortet zu werden braucht.

11 — Rechtssache 148/85 (vgl. Fußnote 9), Randnr. 19.

12 — Rechtssache C-145/88 (vgl. Fußnote 4), Punkt 7 der Schlußanträge.

18. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, für Recht zu erkennen:

„Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats über die Einziehung von direkten Steuern, die die Pfändung von aus dem Inland stammenden oder eingeführten Sachen, die sich in den Räumen des Schuldners befinden, mit Ausnahme der Lagerbestände an Rohstoffen, Hilfsmaterialien und Fertigerzeugnissen zulassen, ohne daß ihre Lieferanten, die sie unter Eigentumsvorbehalt verkauft haben, sie zurückfordern können, fallen nicht unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag."