SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-17/91 *

I — Die streitige nationale Regelung, das Ausgangsverfahren und die Vorabentscheidungsfragen

1. Das belgische Tiergesundheitsgesetz vom 24. März 1987 (*Belgisch Staatsblad* vom 17. April 1987) hat nach Artikel 2 die „Bekämpfung von Tierkrankheiten zur Förderung der Volksgesundheit und des wirtschaftlichen Wohlergehens der Tierhalter" zum Ziel.

2. Artikel 32 § 2 des Gesetzes bestimmt:

„Beim Landwirtschaftsministerium wird ein ‚Fonds für die Tiergesundheit und die Tiererzeugung' eingerichtet, der im folgenden als ‚Fonds' bezeichnet wird. Der Fonds soll zur Finanzierung von Vergütungen, Zuschüssen und anderen Leistungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Tierkrankheiten und der Verbesserung der Hygiene mit der Gesundheit und der Qualität von Tieren und tierischen Erzeugnissen beitragen.

Der Fonds erhält seine Mittel aus:

1) Pflichtbeiträgen natürlicher oder juristischer Personen, die Tiere oder tierische Erzeugnisse erzeugen, verarbeiten, befördern, bearbeiten, verkaufen oder damit handeln;

...“

3. Nach Artikel 32 § 2 Absatz 4 legt der König nach Anhörung des Verwaltungsrats die Höhe, die Regeln für die Einziehung und die Folgen der Nichtzahlung der betreffenden Pflichtbeiträge fest.

4. Artikel 32 § 2 Absatz 9 bestimmt:

„Wird der Pflichtbeitrag bei Personen erhoben, die Tiere oder tierische Erzeugnisse verarbeiten, befördern, bearbeiten, verkaufen oder damit handeln, so wird er bei jedem Verkaufsvorgang bis zur Erzeugerstufe abgewälzt."

5. Zur Durchführung von Artikel 32 § 2 Absatz 4 des Gesetzes wird durch die am 1. Januar 1988 in Kraft getretene Königliche Verordnung vom 11. Dezember 1987 (*Belgisch Staatsblad* vom 23. Dezember 1987) die Höhe der Pflichtbeiträge festgesetzt und die Einziehung der Beiträge geregelt.

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

6. In den Artikeln 2 und 3 dieser Königlichen Verordnung ist die Höhe des Pflichtbeitrages für jedes geschlachtete und für jedes ausgeführte Rind, Kalb oder Schwein festgelegt. Dieser Beitrag wird zur Finanzierung des Fonds bei den Schlachthöfen oder den Exporteuren erhoben.

7. Artikel 4 Absatz 1 der Königlichen Verordnung bestimmt:

> „Die Pflichtbeiträge der Schlachthöfe und Exporteure werden auf den Lieferanten der Tiere abgewälzt, der diese Beiträge gegebenenfalls auf den Verkäufer bis zum Erzeuger abwälzt."

Nach Artikel 4 Absatz 2 ist der betreffende Beitrag auf der Rechnung des Schlachthofes oder des Exporteurs gesondert auszuweisen.

8. Schließlich bestimmt Artikel 6:

> „Zahlt der Schlachthof oder der Exporteur die Pflichtbeiträge zuzüglich Zinsen nach zwei Aufforderungen nicht an den Fonds, so wird der Betrag der geschuldeten Beiträge verdoppelt. Diese Erhöhung der Pflichtbeiträge darf nicht auf den Lieferanten der Tiere abgewälzt werden."

9. Durch Artikel 3 der Königlichen Verordnung vom 8. April 1989 zur Änderung der Königlichen Verordnung vom 11. Dezember 1987 ist der Satzteil „der diese Beiträge gegebenenfalls auf den Verkäufer bis zum Erzeuger abwälzt" in dem obengenannten Artikel 4 Absatz 1 gestrichen worden.

10. Die Firmen Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel und Staf Lornoy en Zonen handeln mit Kälbern. Nachdem sie die genannten Beiträge hatten zahlen müssen, um den in Artikel 6 der Königlichen Verordnung vom 11. Dezember 1987 vorgesehenen finanziellen Sanktionen zu entgehen, verklagten sie den belgischen Staat bei der Rechtbank van eerste aanleg Turnhout auf Erstattung der gezahlten Beträge, wobei sie geltend machten, die streitigen Beiträge verstießen gegen die Artikel 12, 13 und 95 EWG-Vertrag. Diese Beiträge würden nämlich auch auf nach Belgien eingeführte Kälber erhoben, obwohl die Mittel des Fonds ausschließlich zugunsten der belgischen Erzeugung verwendet würden.

11. Der belgische Staat macht geltend, die streitigen Beiträge seien Bestandteil eines allgemeinen Abgabensystems, würden in der gleichen Weise auf inländische und auf eingeführte Erzeugnisse angewendet und würden nicht wegen des Überschreitens der Grenze erhoben. Ferner kämen die Mittel des Fonds allen Erzeugnissen der belgischen Nahrungsmittelindustrie unabhängig davon zugute, ob diese aus ausländischem oder aus belgischem Vieh hergestellt seien. Darüber hinaus kämen die Kontrolle und die Bekämpfung von Tierkrankheiten sowohl Belgien als auch den Ausfuhrländern zugute und verhinderten, daß Fleisch minderer Qualität ausgeführt werde.

12. Die Rechtbank van eerste aanleg Turnhout sieht die Auslegung von Gemeinschaftsrecht als erforderlich für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits an; sie hat das Verfahren mit Beschluß vom 14. Januar 1991 ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Sind der EWG-Vertrag, insbesondere die Artikel 12, 13, 30, 92 und 95, und in diesem Zusammenhang anwendbare europäische Richtlinien dahin auszulegen, daß es einem Mitgliedstaat nicht untersagt ist, einen bestimmten Pflichtbeitrag zur Unterstützung eines „Fonds für die Tiergesundheit und die Tiererzeugung", dessen Zweck darin besteht, zur Finanzierung von Vergütungen, Zuschüssen und anderen Leistungen in bezug auf die Bekämpfung von Tierkrankheiten und die Verbesserung der Hygiene, der Gesundheit und der Qualität von Tieren und tierischen Erzeugnissen beizutragen dergestalt einzuführen, daß einerseits von Schlachthöfen dieses Mitgliedstaats ein Betrag je geschlachtetes Kalb erhoben wird, wobei gesetzlich bestimmt ist, daß dieser Pflichtbeitrag bei jedem Verkaufsgeschäft bis zur Erzeugerstufe abgewälzt wird — was dazu führen kann und führt, daß Importeure dieser Kälber aus einem anderen Mitgliedstaat mit diesem Unterstützungsbeitrag belastet werden — und andererseits bei jeder Ausfuhr von Kälbern der gleiche Unterstützungsbeitrag erhoben wird, der in gleicher Weise bei jedem Verkaufsgeschäft bis zur Erzeugerstufe abgewälzt werden kann?

2) Falls die erste Frage bejaht wird: Ist ein derartiger Unterstützungsbeitrag — angesichts seines vorstehend beschriebenen Erhebungszwecks — als Abgabe gleicher Wirkung, Steuer und/oder Unterstützung von Tätigkeiten, die nur zugunsten des hiervon betroffenen inländischen Erzeugnisses durchgeführt werden, anzusehen und deshalb verboten?

3) Falls die zweite Frage bejaht wird: Kann sich ein einzelner hierauf vor dem nationalen Gericht unmittelbar berufen?

13. Der Vorlagebeschluß ist am 18. Januar 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

II — Schriftliches Verfahren

14. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die EWG-Satzung des Gerichtshofes haben schriftliche Erklärungen eingereicht: die Firmen Georges Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel und Staf Lornoy en Zonen, die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte L. Schuermans, Turnhout, und J. de Lat, Herentals, am 12. April 1991 und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater R. Fischer als Bevollmächtigten, am 23. April 1991.

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

III — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Erklärungen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens

16. Die vier Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen vorab geltend, unter Abweichung vom Haushaltsgrundsatz des Ver-

zichts auf Zweckbindung der Einnahmen des Staates und von den Regeln für die Rechnungsführung des Staates bestimme Artikel 32 § 2 Absatz 3 des belgischen Gesetzes vom 24. März 1987: „... die Einnahmen und die Ausgaben des Fonds werden auf dem Sonderkonto des besonderen Einzelplans des Haushalts des Landwirtschaftsministeriums verbucht".

17. Was den Verwendungszweck der Beiträge angeht, verweisen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens ebenfalls vorab auf eine vom Beklagten des Ausgangsverfahrens nicht bestrittene Pressemitteilung des Kabinetts des belgischen Staatssekretärs für Auswärtige Angelegenheiten und für Landwirtschaft, in der es heißt: „Die Beiträge sollen zur Finanzierung von Programmen zur Verbesserung der Wettbewerbsposition der belgischen Viehzucht beitragen. Ziel dieser Programme ist vor allem eine Verbesserung der Tiergesundheit, die eine notwendige Voraussetzung für die Ausfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen ist." Diese Mitteilung lasse das protektionistische Motiv der betreffenden Maßnahme erkennen.

18. Was die Vorabentscheidungsfragen angeht, prüfen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens die Vereinbarkeit des streitigen Beitrags mit den Artikeln 12 ff. und 95 EWG-Vertrag und machen geltend, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes könne eine nationale Maßnahme nicht gleichzeitig nach diesen beiden Vorschriften verboten sein (Urteil vom 8. Juli 1965 in der Rechtssache 10/65, Deutschmann, Slg. 1965, 636).

19. Normalerweise erfaßten die Artikel 12 ff. EWG-Vertrag nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes anläßlich oder wegen der Einfuhr geforderte Abgaben und nicht Geldlasten, die Bestandteil einer allgemeinen inländischen Abgabenregelung seien, die einheimische und eingeführte Erzeugnisse nach denselben Merkmalen erfasse (Urteil vom 19. Juni 1973 in der Rechtssache 77/72, Capolongo, Slg. 1973, 611).

20. Nach diesem Urteil könne es jedoch angebracht sein, bei der Auslegung des Begriffs „Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Einfuhrzoll" den Bestimmungszweck der auferlegten Geldlasten zu berücksichtigen. Ein Beitrag, der Bestandteil einer allgemeinen inländischen Abgabenregelung sei, die einheimische und eingeführte Erzeugnisse nach denselben Merkmalen erfasse, könne folglich trotzdem eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Einfuhrzoll sein, wenn er dazu bestimmt sei, Tätigkeiten zu fördern, die allein den erfaßten einheimischen Erzeugnissen zugute kämen.

21. In einem späteren Urteil habe der Gerichtshof hinzugefügt, daß der Zeitpunkt, zu dem das eingeführte Erzeugnis mit der betreffenden Abgabe belastet werde, für die Qualifizierung einer nationalen Maßnahme als Abgabe gleicher Wirkung nicht erheblich sei und daß, abgesehen vom Verwendungszweck des Aufkommens aus der betreffenden Abgabe, das belastete Erzeugnis mit dem begünstigten Erzeugnis identisch sein müsse (Urteil vom 25. Mai 1977 in der Rechtssache 77/76, Cucchi, Slg. 1977, 987).

22. Alle diese von der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellten Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall erfüllt. Das Aufkommen aus dem streitigen Beitrag werde nämlich zur Bekämpfung der Brucellose und der Schweinepest in Belgien und zum Ausgleich der Verluste verwendet, die die belgischen Viehzüchter infolge dieser Krankheiten erlitten hätten, und komme in keiner

Weise den ausländischen Viehzüchtern zugute, die trotzdem dazu beitragen müßten, die wirtschaftliche Belastung durch den Beitrag aufgrund der in den belgischen Rechtsvorschriften vorgesehenen Abwälzung zu tragen.

23. Das Aufkommen aus dem Beitrag sei außerdem für Programme zur Förderung der belgischen Tiererzeugung und -ausfuhr bestimmt, für die die Belastung durch die Erhebung der Abgabe dadurch ausgeglichen werde.

24. Anders wäre es, wenn der gesamte Schlachtvorgang mit dem Beitrag belastet würde, dessen Aufkommen ausschließlich der Förderung der Hygiene in den belgischen Schlachthöfen diente. In diesem Fall kämen die Vorteile nicht nur der nationalen Erzeugung zugute. Eine solche Abgabe sei mit dem Vertrag vereinbar, sofern der Beitrag proportional zur tatsächlich erbrachten Dienstleistung sei. Im vorliegenden Fall sei ein Gesundheitsbeitrag meistens bereits im Ursprungsland auf nach Belgien eingeführte lebende Tiere erhoben worden, was deutlich zeige, daß es sich bei dem streitigen Beitrag um eine doppelte Abgabenbelastung handele.

25. Die belgische Regierung könne sich bei ihrer Argumentation nicht auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes stützen, wonach gewisse auf inländische und eingeführte Erzeugnisse erhobene Verbrauchsteuern mit dem Vertrag vereinbar seien, obwohl sie hauptsächlich die eingeführten Erzeugnissen erfaßten (Urteil vom 3. Februar 1981 in der Rechtssache 90/79, Kommission/Frankreich, Slg. 1981, 283), da der streitige Beitrag im vorliegenden Fall eine Erzeugungsabgabe und keine Verbrauchsabgabe sei. Da der streitige Beitrag keine Form der Einkommensteuer darstellen könne, könne die belgische Regierung sich auch nicht auf das Urteil des Gerichtshofes vom 10. März 1981 in den verbundenen Rechtssachen 36/80 und 71/80 (Irish Creamery Milk Suppliers Association, Slg. 1981, 735) stützen.

26. Was die Auslegung des Begriffs der inländischen Abgaben im Sinne von Artikel 95 des Vertrages angehe, könne es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes angebracht sein, den Bestimmungszweck des Aufkommens aus der Abgabe zu berücksichtigen. So könne eine inländische Abgabe die eingeführten Erzeugnisse mittelbar schwerer belasten als die inländischen Erzeugnisse, wenn sie ausschließlich oder hauptsächlich zur Finanzierung von Beihilfen diene, die allein den inländischen Erzeugnissen zugute kämen (Urteil vom 21. Mai 1980 in der Rechtssache 73/79, Kommission/Italien, Slg. 1980, 1533).

27. Für die Anwendbarkeit des Artikels 95 sei daher nicht der Nachweis erforderlich, daß das Aufkommen aus der betreffenden Abgabe ausschließlich zugunsten der nationalen Erzeugung verwendet werde. Selbst wenn das Aufkommen nur teilweise zur Förderung der inländischen Erzeugung eingesetzt werde, handele es sich damit in diesem Umfang um eine nach dem Vertrag verbotene diskriminierende Abgabe.

28. Diese Unterscheidung habe jedoch für den streitigen Beitrag keine praktische Bedeutung, da aus allen verfügbaren Angaben hervorgehe, daß das Aufkommen aus

diesem Beitrag ausschließlich der Förderung der nationalen Erzeugung dienen solle.

29. Für den Fall, daß der Gerichtshof der Auffassung sein sollte, daß die Anwendbarkeit der Artikel 12 oder 95 für den Gesamtbetrag der Abgabe nicht unwiderleglich nachgewiesen sei, solle er in seinen Antworten auf die Vorabentscheidungsfragen feststellen, daß die belgischen Behörden vor dem vorlegenden Gericht zu beweisen hätten, daß ein Teil des Aufkommens aus der Abgabe den Tieren in anderen Mitgliedstaaten zugute komme.

30. Zur dritten Vorabentscheidungsfrage tragen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens vor, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes hätten sowohl die Artikel 12 ff. und Artikel 95 EWG-Vertrag unmittelbare Wirkung (Urteil vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, 3, bzw. Urteil vom 16. Juni 1966 in der Rechtssache 57/65, Lütticke, Slg. 1966, 258).

32. Mit Schreiben vom 20. Oktober 1989 habe die Kommission der belgischen Regierung mitgeteilt, daß sie gegen diese finanziellen Beteiligungen des Fonds ein Verfahren gemäß Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag einleite (Mitteilung veröffentlicht im ABl. 1990, C 24, S. 12). Die Einwände der Kommission seien darauf gestützt, daß die Beteiligungen des Fonds durch Abgaben finanziert würden, die im Stadium der Schlachtung auch auf eingeführte Erzeugnisse erhoben würden, und daß diese Art der Finanzierung eine protektionistische Wirkung habe. Mit Schreiben vom 20. November 1989 habe die belgische Regierung die Richtigkeit der Auffassung der Kommission bestritten.

33. Die ersten beiden Vorabentscheidungsfragen sind nach Ansicht der Kommission so eng miteinander verknüpft, daß sie gemeinsam beantwortet werden müßten.

Erklärungen der Kommission

31. Die Kommission erklärt vorab, auf ihre Aufforderung habe die belgische Regierung ihr mit Schreiben vom 6. Juli 1989 mitgeteilt, daß im Haushalt des Landwirtschaftsministeriums für 1988 zur Durchführung von Gemeinschaftsrichtlinien die Beteiligung des Fonds an der Finanzierung von Programmen zur Ausmerzung der klassischen Schweinepest und zum Kampf gegen die Brucellose vorgesehen sei. Die belgische Regierung habe auch darauf hingewiesen, daß es bei der Verwendung des Aufkommens aus der Abgabe keine Unterscheidung nach der Herkunft der Abgabe danach gebe, ob sie auf die Schlachtung inländischer oder eingeführter Tiere erhoben worden sei.

34. Die erste Frage gebe ein unzutreffendes Bild vom Zweck und von den derzeitigen Tätigkeiten des Fonds, die sich auf die Tilgung der klassischen Schweinepest und den Kampf gegen die Brucellose beschränkten, wobei es sich in beiden Fällen um die Erfüllung von Verpflichtungen handele, die sich für Belgien aus der Richtlinie 80/1095/EWG des Rates vom 11. November 1980 zur Festlegung der Bedingungen, unter denen das Gebiet der Gemeinschaft von klassischer Schweinepest freigemacht und freigehalten werden kann (ABl. L 325, S. 1), und aus der Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen (ABl. 1964, Nr. 121, S. 1977) ergäben.

35. Bei dieser Frage gehe es daher um eine inländische Abgabe im Sinne von Artikel 95 EWG-Vertrag, die auf Rinder, Kälber und Schweine, und zwar sowohl auf eingeführte als auch solche aus nationaler Erzeugung, bei deren Schlachtung erhoben werde, deren Aufkommen aber zum größten Teil — und zu der in der vorliegenden Rechtssache maßgeblichen Zeit sogar ausschließlich — zur Finanzierung von Beihilfen bestimmt sei, die ausschließlich den inländischen Erzeugnissen zugute kämen.

36. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (u. a. Urteile vom 25. Juni 1970 in der Rechtssache 47/69, Frankreich/Kommission, Slg. 1970, 487, und vom 21. Mai 1980 in der Rechtssache Kommission/Italien, a. a. O.) sei die Anwendung der streitigen Abgabe bei der Schlachtung von Tieren aus anderen Mitgliedstaaten unvereinbar mit Artikel 95 EWG-Vertrag und die Beteiligung des Fonds am Kampf gegen bestimmte Tierkrankheiten im inländischen Viehbestand sei unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne von Artikel 92, sofern mit der streitigen Abgabe auch das aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Vieh belastet werde.

37. Die Richtigkeit dieser beiden Schlußfolgerungen ergebe sich schon aus der Zielsetzung dieses Beihilfesystems, das nicht geeignet sei, zur Verbesserung des Gesundheitszustands des Viehs in anderen Mitgliedstaaten beizutragen. Was das Ziel dieser Beihilfen angehe, nämlich die Erfüllung der Verpflichtungen Belgiens aus einigen Gemeinschaftsrichtlinien, so träfen die gleiche Verpflichtungen auch die anderen Mitgliedstaaten, was ihren eigenen Viehbestand angehe, und außerdem seien die Mitgliedstaaten bei der Ausfuhr von Rindern und Kälbern in andere Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Reihe von gesundheitspolizeilichen Vorschriften zu beachten, wozu auch die Ausstellung einer Gesundheitsbescheinigung gehöre.

38. Der streitige Beitrag sei auch unvereinbar mit den Artikeln 95 und 92 EWG-Vertrag, wenn der Fonds seine Beteiligungen in der Weise ausdehne, daß er auch Beihilfen zur Verbesserung der Qualität des inländischen Viehbestandes und der inländischen Fleischerzeugnisse finanziere.

39. Für die zwei Schlußfolgerungen, zu denen die Kommission gelange, sei es unerheblich, daß der streitige Beitrag nach belgischem Recht bei jeder Transaktion bis zur Erzeugerstufe abgewälzt werden müsse.

40. Es gebe keinen Grund, die Anwendung der streitigen Abgabe auch bei der Ausfuhr der betreffenden Tiere als unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht anzusehen (Urteil vom 10. März 1981 in der Rechtssache Irish Creamery Milk Suppliers Association, a. a. O.).

41. Die Kommission schlägt daher vor, die ersten beiden Fragen wie folgt zu beantworten:

Erfaßt eine inländische Abgabe die Erzeugung, die Verarbeitung oder die Vermarktung eines Erzeugnisses und wird das Aufkommen aus dieser Abgabe ausschließlich oder hauptsächlich zur Finanzierung von Beihilfen verwendet, die ausschließlich den betroffenen inländischen Erzeugnissen

zugute kommen, so verstößt die unmittelbare oder mittelbare Anwendung dieser Abgabe auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten gegen Artikel 95 EWG-Vertrag. Diese unmittelbare oder mittelbare Anwendung der Abgabe auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten bewirkt darüber hinaus, daß die durch diese Abgabe finanzierten Beihilfen als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne von Artikel 92 anzusehen sind.

42. Zur dritten Frage vertritt die Kommission die Auffassung, da Artikel 95 EWG-Vertrag unmittelbar anwendbar sei, könne die Unvereinbarkeit des streitigen Beitrags mit dieser Bestimmung vor dem nationalen Gericht unmittelbar geltend gemacht werden (Urteil vom 29. April 1982 in der Rechtssache 17/81, Pabst & Richarz, Slg. 1982, 1331). Die Unvereinbarkeit der mit diesem Beitrag finanzierten Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt könne vor dem nationalen Gericht erst geltend gemacht werden, nachdem die Kommission diese Unvereinbarkeit durch eine Entscheidung gemäß Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag festgestellt habe (Urteil vom 19. Juni 1973 in der Rechtssache Capolongo, a. a. O.).

C. N. Kakouris

Berichterstatter