Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird als unbegründet abgewiesen.**

2. **Die Klägerin wird zur Tragung der Kosten verurteilt**

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart

Koopmans O'Keeffe Touffait Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Februar 1981.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 4. DEZEMBER 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Bei der vorliegenden Rechtssache handelt es sich um eine Klage der Kommission gegen die Französische Republik gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag. Die Kommission trägt vor, die Französische Republik habe dadurch, daß sie mit ihrer „Loi de Finances" 1976 eine „Abgabe auf die Verwendung der Reprographie" („redevance sur l'emploi de la reprographie", im folgenden: Reprographieabgabe) eingeführt habe, gegen Verpflichtungen

(i) aus Artikel 12 EWG-Vertrag, der den Mitgliedstaaten die Pflicht aufer-

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

legt, untereinander keine neuen Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung einzuführen, sowie

(ii) aus Artikel 113 EWG-Vertrag und den Verordnungen des Rates über den Gemeinsamen Zolltarif, wonach die Mitgliedstaaten untereinander verpflichtet sind, keine derartigen Zölle oder Abgaben im Handel mit Drittländern einzuführen (vgl. z. B. Rechtssachen 37 und 38/73, *Diamantarbeiders/Indiamex*, Slg. 1973, 1609), verstoßen.

Bei der einschlägigen Bestimmung der Loi de Finances 1976 (Nr. 75-1278 vom 30. Dezember 1975) handelt es sich um Artikel 22, mit dem vom 1. Januar 1976 an (a) eine Abgabe, die Verleger beim nicht als Ausfuhr erfolgenden Verkauf von Büchern und anderen von ihnen herausgegebenen „ouvrages de librairie de toute nature" — mit Ausnahme von Schulbüchern, wissenschaftlichen, religiösen und ähnlichen Veröffentlichungen — zu zahlen hatten, und (b) die hier strittige Abgabe eingeführt wurden.

Das Aufkommen aus der Abgabe wurde durch Artikel 22 einer Einrichtung mit der Bezeichnung „Centre National des Lettres" zugewiesen. Es sollte diesem über ein in den Büchern des „Trésor" (Schatzamt) zu eröffnendes Sonderkonto unter der Bezeichnung „Fonds National du Livre" zufließen.

Die Reprographieabgabe sollte (i) von französischen Herstellern von Reprographiegeräten beim Verkauf von und bei der Selbstbelieferung mit diesen Geräten, soweit es sich dabei nicht um Ausfuhren handelte, sowie (ii) bei der Einfuhr derartiger Geräte gezahlt werden. Der Abgabesatz belief sich in beiden Fällen auf 3 %. Die Liste der Geräte, für die die Abgabe galt, sollte durch Ministerialverordnung aufgestellt werden.

Eine derartige Verordnung wurde am 12. Juli 1976 erlassen. Nach der in dieser Verordnung enthaltenen Liste fallen folgende Arten von Reprographiegeräten unter die Abgabe (die in Klammern gesetzten Zahlen beziehen sich auf die „nomenclature générale des produits", die wohl auf dem Gemeinsamen Zolltarif beruht):

„Machines à imprimer offset, de 500 kg ou moins, d'un format égal ou inférieur à 305 × 445 mm (84.35.31.0 et ex 84.35.33.1);

Duplicateurs hectographiques (84.54.31.0);

Duplicateurs à stencils (84.54.39.0);

Appareils photographiques spéciaux pour la copie des documents (90.07.13.1);

Microlecteurs combinés avec un appareil de reproduction (ex 90.09.11.0);

Appareils de photocopie à système optique (90.10.22.0);

Appareils de thermocopie (90.10.32.0);

Appareils de photocopie par contact, d'un format égal ou inférieur à 305 × 445 mm (90.10.42.0)."

Die Geschichte des Centre National des Lettres geht auf das Jahr 1946 zurück. In diesem Jahr wurde ein Gesetz erlassen (Gesetz Nr. 46-2196 vom 11. Oktober 1946), mit dem eine „Caisse Nationale des Lettres" geschaffen wurde; dabei handelt es sich um eine Körperschaft mit finanzieller Unabhängigkeit, die dem „Ministre de l'Education Nationale" zugeordnet ist. Ihre ursprünglichen Aufgaben bestanden kurz gesagt darin, französischen Autoren und Verlegern finanzielle Unterstützung zu gewähren. Ihre Einnahmen bestanden vorwiegend aus Steuern, die auf den Umsatz der französischen Verleger und auf deren Zahlun-

gen an die Autoren erhoben wurden. Durch ein Gesetz aus dem Jahre 1956 (Gesetz Nr. 56-202 vom 25. Februar 1956) wurden diese Finanzmittel um urheberrechtliche Nutzungsvergütungen ergänzt, die dadurch anfielen, daß die Geltungsdauer des Urheberrechts an literarischen Werken allein zugunsten der Caisse über die damals geltende Dauer hinaus verlängert wurde. Diese Abgabe und die Verlängerung der Geltungsdauer des Urheberrechts wurden durch Artikel 22 der Loi de Finances 1976 aufgehoben. Durch ein Dekret aus dem Jahre 1973 (Nr. 73-539 vom 14. Juni 1973) wurde die Bezeichnung der Caisse in „Centre National des Lettres" geändert; dieses Centre wurde dem „Ministre des Affaires Culturelles" zugeordnet. Im Laufe der Jahre wurden durch Gesetzgebungsmaßnahmen (insbesondere durch das Gesetz von 1956, das Dekret Nr. 56-1215 vom 29. November 1956, das Dekret Nr. 61-739 vom 17. Juli 1961, das Dekret aus dem Jahre 1973 und das Dekret Nr. 76-113 vom 30. Januar 1976) die Zusammensetzung des Centre geändert und seine Zielsetzung erweitert; dies ist jedoch für diese Rechtssache ohne Bedeutung, abgesehen vielleicht von dem Umstand, daß das Centre nun befugt ist, nicht nur französische Autoren, sondern auch Autoren anderer Staatsangehörigkeit, die in französischer Sprache schreiben, und, wie von der französischen Regierung im Verfahren hervorgehoben wurde, die Übersetzung von Werken aus anderen Sprachen in das Französische zu unterstützen.

Die Einnahmequellen des Centre sind in Artikel 15 des Dekrets vom 30. Januar 1976 aufgeführt. Diese umfassen neben den durch Artikel 22 der Loi de Finances 1976 eingeführten Angaben Zuschüsse des Staates und anderer öffentlicher oder privater Einrichtungen, Schenkungen und Vermächtnisse sowie verschiedene andere Quellen. Zur Höhe der vom Centre aus den Abgaben bezogenen Einnahmen hat der Bevollmächtigte der Kommission in der mündlichen Verhandlung auf die Antwort des „Ministre de la Culture et de la Communication" auf eine schriftliche parlamentarische Anfrage nach den Einnahmen und Ausgaben des Centre verwiesen, die im Journal Officiel der Französischen Republik (Nr. 39 A.N. (Q) vom 29. September 1980) abgedruckt ist. Die vom Minister angegebenen Zahlen, die natürlich auf französische Franken lauten, lassen sich wie folgt wiedergeben:

Tabelle 1

Jahr	1977	1978	1979
Verlegerabgabe	5 140 371	6 306 295	7 784 682
Reprographieabgabe	18 895 134	21 097 744	25 554 510
Insgesamt	24 035 505	27 404 039	33 339 192

Die Parteien haben im schriftlichen Verfahren darüber gestritten, in welchem Umfang die Reprographieabgabe einerseits von den in Frankreich hergestellten Geräten und andererseits von eingeführten Geräten aufgebracht wurde. Auf der Grundlage von Statistiken für die Jahre 1976, 1977 und 1978 hat die Kommission angegeben, daß der Wert in Frankreich hergestellter Geräte, die der Ab-

gabe unterlägen, weniger als 1 % des Wertes der eingeführten Geräte ausgemacht habe und daß dieser Prozentsatz weiter zurückgegangen sei. Darüber hinaus hat die Kommission die Auffassung vertreten, die in den Statistiken ausgewiesenen Zahlen seien zu berichtigen, um die unterschiedlichen Vermarktungsstufen zu berücksichtigen, auf denen eingeführte Geräte und im Inland hergestellte Geräte jeweils der Abgabe unterlägen; auf dieser Grundlage könne der Wert der französischen Produktion auf 0,33 % des Wertes der Einfuhren geschätzt werden. Die französische Regierung hat jedoch anhand anderer Unterlagen ausgeführt, die französische Produktion belaufe sich auf mehr als 8 % der Gesamtmenge. Nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens hat der Gerichtshof die Parteien aufgefordert, sich um eine Einigung über die Zahlen zu bemühen; dem sind die Parteien nachgekommen. Über folgende Zahlen, die sich wieder auf französische Franken beziehen, ist Einigung erzielt worden:

Tabelle 2

Jahr	Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten	Einfuhren aus Drittländern	Inlandsproduktion
1977	741 262 000 (77 %)	209 600 000 (21,8 %)	11 768 000 (1,2 %)
1978	719 141 000 (72,3 %)	266 300 000 (26,8 %)	8 982 000 (0,9 %)
1979	943 146 000 (71,7 %)	358 700 000 (27,3 %)	13 427 000 (1,0 %)

In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Kommission erneut geltend gemacht, die Zahlen über die französische Produktion müßten auf einen Mittelwert von 0,33 % berichtigt werden, um die unterschiedlichen Vermarktungsstufen zu berücksichtigen, auf denen die Einfuhr und der Verkauf der inländischen Erzeugnisse erfolgt seien. Er hat diese Ansicht nicht begründet. Meines Erachtens könnte jedoch allenfalls in der entgegengesetzten Richtung berichtigt werden:

Da die inländische Produktion der Abgabe zum Zeitpunkt des Verkaufs durch den Hersteller unterliegt, während Einfuhren auf jeder Handelsstufe erfolgen können (sogar beim Verkauf durch einen Einzelhändler an den Endverbraucher), würde ich eher die Zahlen über den Wert der Einfuhren für überhöht halten. Auf alle Fälle zeigte sich der Bevollmächtigte der Französischen Republik über den Versuch der Kommission überrascht, die Einigung wieder in Frage zu stellen, zu der die Parteien auf Verlangen des Gerichtshofes gelangt waren. Ich habe diese Zurückhaltung bewundert. Meiner Meinung nach wäre der Bevollmächtigte berechtigt gewesen, diesem Versuch schärfstens entgegenzutreten.

Die Informationen, über die der Gerichtshof im Hinblick auf die Ausgaben des Centre national des Lettres verfügt, sind ebenfalls in der von mir erwähnten Antwort auf die parlamentarische Anfrage enthalten. In französischen Franken ausgedrückt lauten sie wie folgt:

Tabelle 3

Jahr	1977	1978	1979
Unterstützung des literarischen Schaffens	1 523 965	1 256 879	1 545 351
Sozialbeihilfen für Autoren	655 460	956 210	1 084 250
Förderung literarischer Tätigkeiten	1 689 940	1 741 050	1 903 075
Beihilfen für die Veröffentlichung schwieriger Werke	833 459	721 615	614 565
Darlehen für die Veröffentlichung derartiger Werke	3 119 630	3 579 505	4 921 100
Beihilfen für öffentliche Bibliotheken	19 396 246	21 444 717	24 022 991
Insgesamt	27 218 700	29 699 976	24 091 332

Aus einem Vergleich der in dieser Tabelle enthaltenen Zahlen mit denjenigen der Tabelle 1 lassen sich zwei Schlußfolgerungen ziehen. Die erste geht dahin, daß die aufgrund von Artikel 22 der Loi de Finances 1976 eingeführten Abgaben den Großteil der Einnahmen des Centre erbringen. Die zweite geht dahin, daß die Einnahmen des Centre aus der Reprographieabgabe und seine Ausgaben für Beihilfen an öffentliche Bibliotheken sich in etwa entsprechen.

Zwischen den Parteien ist strittig, ob die Reprographieabgabe eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll darstellt, die nach den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, auf die sich die Kommission stützt, verboten ist, oder ob sie, wie die französische Regierung vorträgt, eine inländische Abgabe darstellt, für die Artikel 95 EWG-Vertrag gilt. Es steht eindeutig fest, daß eine Abgabe nicht unter beide Kategorien fallen kann, und sei dies nur deswegen, weil Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle zwischen den Mitgliedstaaten ohne Einschränkung verboten sind, während Artikel 95 bei inländischen Abgaben lediglich die Diskriminierung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten untersagt (vgl. z. B. Rechtssache 10/65. *Deutschmann / Deutschland,* Slg. 1965, 635, Rechstssache 57/65, *Lüttike / Hauptzollamt Saarlouis,* Slg. 1966, 257, Rechtssache 94/74, *IGAV / ENCC,* Slg. 1975, 699, Rechtssache 78/76, *Steinike und Weinlig / Deutschland,* Slg. 1977, 595, Rechtssache 77/76, *Cucchi / Avez,* a. a. O., 1987, sowie Rechtssache 105/76, *Interzuccheri / Rezzano,* a. a. O., 1029).

Um die Ausführungen der Parteien zu dieser Frage zu verstehen, muß man sich ein Problem vor Augen halten, dem wohl der Gesetzgeber in allen entwickelten Staaten gegenübersteht, das Problem nämlich, daß die bestehenden Urheberrechtsgesetze in diesen Staaten infolge der weiten Verbreitung von Photokopier- und anderen Reprographiegeräten seit den frühen sechziger Jahren, die sich einfach bedienen und mit verhältnismäßig geringen Kosten nutzen lassen, erheblich an Wirkung verloren haben.

In Abschnitt 24 der von der Kommission dem Rat am 22. November 1977 vorgelegten Mitteilung über die „Aktion der

Gemeinschaft im kulturellen Bereich" (veröffentlicht als Beilage 6/77 zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften), auf den uns die französische Regierung hingewiesen hat, führte die Kommission unter der Überschrift „Folgen des technischen Fortschritts" aus:

„Durch die rasche Weiterentwicklung der Ton- und Bildwiedergabegeräte sehen sich die Interpreten/Ausführenden derselben Lage gegenüber wie die Schriftsteller infolge der explosiven Ausweitung der Reprographie. In beiden Fällen verringern sich die Absatzmöglichkeiten, ohne daß der entstandene Verlust durch die Vergütung ausgeglichen würde. Sie steht in keinem Verhältnis zu der Verwendung des Originalwerkes ... Dies ist selbstverständlich aus der Sicht der Verbreitung der Kultur und ganz allgemein der Kommunikation zwischen den Völkern zu begrüßen. Aber dadurch tritt ein neues Problem auf, weil ein zusätzliches Publikum vorhanden ist, für dessen Rezeption die produzierende Anstalt den Autoren, Verlegern und Interpreten/Ausführenden keine Vergütung gezahlt hat.

Die stürmisch wachsende Verwendung der Reprographie (Photokopie, Mikrokopie) in Bibliotheken, Schulen, Universitäten, Forschungsinstituten und Dokumentationszentren — bis auch Privatpersonen, was nur eine Frage der Zeit ist, über Photokopiergeräte verfügen, wie sie jetzt schon Tonbandgeräte besitzen — wirft die schwierige Frage des Gleichgewichts auf, das zwischen den Interessen der Benutzer und den Erfordernissen des normalen Ertrags aus den Werken der Autoren und Verleger herzustellen ist. Zwar fallen die Interessen der Benutzer oft mit den Voraussetzungen für eine weitergehende Verbreitung der Kultur zusammen, doch ist vor allem für anspruchsvolle Bücher und Zeitschriften die Gefahr eines Auflagenrückgangs nicht auszuschließen, der wiederum zu Mindereinnahmen der Verleger und damit zu einem Verdienstausfall für Autoren führen würde. Würden zahlreiche Autoren und Verleger zur Aufgabe gezwungen, wäre die Reprographie schließlich das Opfer ihres einzigartigen Aufschwungs: sie hätte die Folgen des Rückgangs der Veröffentlichungen zu tragen, mit denen sie arbeitet."

Die Kommission kam zum folgenden Schluß:

„Hinsichtlich der Reproduktion von Schrift, Bild und Ton wäre, um kollektiv die Vergütung zu gewährleisten, auf die die Autoren, Verleger und Interpreten/Ausführenden berechtigten Anspruch haben (und die ihnen nicht vorenthalten werden darf), vorzusehen, daß in den Verkaufspreis der Geräte (Photokopiergeärte, Tonbandgeräte, Videorekorder) und des Materials für deren Betrieb (Kopierpapier, Tonbänder) ein bestimmter Betrag einbezogen wird: es würde sich um einen Prozentsatz des Verkaufspreises handeln. Auf diese Weise würde der Käufer eines Gerätes oder des Materials eine Pauschalgebühr zahlen, mit der die spätere Verwendung abgedeckt wird, die unter das Urheberrecht (einschließlich des Rechts der Verleger) und unter das Recht des Interpreten/Ausführenden fällt. Bei den in großem Maßstab eingesetzten Vervielfältigungsgeräten (in Bibliotheken, Universitäten usw.) könnte die beim Kauf — oder auf den Mietpreis — zu entrichtende Gebühr durch eine regelmäßige Benutzungsgebühr ergänzt werden."

Weitergehende Vorschläge machte die Kommission nicht.

Im Vereinigten Königreich wurde diese Problematik von dem „Committee on Copyright and Designs Law", dem

„Withford Committee", untersucht, das seinen Bericht im März 1977 abgab, also einige Monate vor der Mitteilung der Kommission an den Rat. Es widmete dieser Problematik ein ganzes Kapitel des Berichts (vgl. Cmnd, 6732, Kapitel 4, „Reprography"). Neben den von der Kommission aufgeführten Benutzergruppen, also den Bibliotheken, Schulen, Universitäten, Forschungsinstituten und Dokumentationszentren, wies das Withford Committee auf die Vervielfältigung von urheberrechtlich geschützten Werken durch Regierungsstellen, durch die Industrie (im wesentlichen für Forschungszwecke) und durch die freien Berufe hin. Es stellte fest, daß sich das Problem besonders akut bei geisteswissenschaftlichen, naturwissenschaftlichen und technischen Zeitschriften stelle und daß bei diesen Veröffentlichungen eher das wirtschaftliche Überleben der Verleger als die Vergütung für die Autoren gefährdet sei, da letztere im ganzen eher an ihrem Ruf im Kollegenkreis als an den Honoraren interessiert seien. Allerdings sei es, so der Ausschuß, durchaus nicht im Sinne der Autoren, wenn die Zeitschriften, in denen ihre Arbeiten und die ihrer Kollegen erschienen, aus finanziellen Gründen zugrunde gingen. Nach einer Prüfung der in einer Reihe anderer Staaten (der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Australien, Kanada und den USA) erwogenen oder gewählten Lösungen empfahl der Ausschuß ein flexibles System von „Pauschalgenehmigungen" für die Benutzer von Reprographiegeräten, das von Urheberrechtsverwertungsgesellschaften verwaltet werden sollte, die einer Erlaubnis durch die Regierung bedürften und im Namen der Urheberrechtsinhaber handeln sollten.

Wie man das Problem auf französischer Seite sah, wurde von Herrn Jean de Bagneux, dem Vorsitzenden der „Commission des Affaires Culturelles" des französischen Senats, in den Verhandlungen des Senats über den späteren Artikel 22 der Loi de Finances 1976 dargelegt. Diese Verhandlungen fanden am 22. November 1975 statt, nachdem in der Assemblée Nationale am 23. Oktober 1975 Verhandlungen über diese Bestimmung vorausgegangen waren. Die Kommission hat sich sehr stark auf den Inhalt dieser Verhandlungen gestützt, die ihrer Ansicht nach die wahre Absicht der Verfasser des Artikels 22 erkennen lassen.

Herr de Bagneux verwies nachdrücklich auf den zurückgehenden Umsatz von Verlegern naturwissenschaftlicher und technischer Werke, den er auf das „développement foudroyant de la photocopie" zurückführte. Er legte dar, daß das französische Urheberrecht (in der Fassung des Gesetzes vom 11. März 1957) nicht in der Lage sei, mit diesem Problem fertig zu werden; als Beispiel führte er an, daß Studenten und Forscher in der Industrie nun Fotokopien derartiger Werke, von denen man früher eine größere Anzahl von Exemplaren gekauft hätte, benutzten. Er begrüßte die Vorschläge der Regierung, die seinem Verständnis nach vorsahen, den Ankauf naturwissenschaftlicher und technischer Werke, deren Veröffentlichung nicht rentabel sei, durch Bibliotheken, vor allem kommunale Bibliotheken, zu unterstützen. Er stellte fest, daß die damit verbundenen Kosten auf 30 Millionen FF geschätzt würden und daß beabsichtigt sei, diesen Betrag durch die Reprographiegeräteindustrie dadurch aufbringen zu lassen, daß der Verkauf und die Einfuhr von Reprographiegeräten mit einer Abgabe belegt würden. Er führte aus, der von ihm geleitete Ausschuß unterstütze diesen Vorschlag, weil er Autoren und Verlegern zugute komme. Gleichzeitig stellte er fest, daß das Aufkommen aus der anderen Abgabe, die mit dieser Bestim-

mung eingeführt werden sollte, nämlich der Verlegerabgabe, zur Unterstützung von Schriftstellern verwendet werden solle.

Nach Auffassung der Kommission läßt sich den Protokollen dieser Verhandlungen entnehmen, daß die französische Regierung beschlossen habe, einen Betrag von 30 Millionen FF zu erheben; anstatt nun zu prüfen, wie ein derartiger Betrag durch eine inländische Abgabe, die auf Einfuhren zu erstrecken wäre, erhoben werden könne, habe sie in Anbetracht des Umfangs der Einfuhren von Reprographiegeräten zunächst den Abgabesatz für die Einfuhren festgesetzt und diesen danach auf französische Erzeugnisse erstreckt in der Kenntnis, daß die französische Produktion von Reprographiegeräten „unbedeutend" sei.

Ich habe, Herr Präsident, meine Herren Richter, die Protokolle dieser Verhandlungen mehrmals gelesen und kann ihnen diese Schlußfolgerung nicht entnehmen. Was in der Assemblée Nationale gesagt wurde, bezieht sich meines Erachtens wohl kaum auf den vorliegenden Punkt. Im Senat wurde die Debatte mit der Rede des Herrn de Bagneux eröffnet. Der Großteil der folgenden Ausführungen betraf von „Commission des Finances" gegen den Vorschlag der Regierung erhobene Einwände technischer Art, die sich auch nicht auf diesen Punkt bezogen. Es trifft zu, daß im Verlauf der Verhandlungen — wenn ich mit Ihrer Erlaubnis so sagen darf — „nationalistische Töne" anklangen. Selbst Herr de Bagneux sagte nebenbei, er habe auf seinen Auslandsreisen festgestellt, daß naturwissenschaftliche und technische Bibliotheken in diesen Ländern voll von englischen, amerikanischen, deutschen und italienischen Veröffentlichungen seien, jedoch über wenig französische verfügten. Wie die Kommission vorgetragen hat, führte der „Ministre de l'Economie et des Finances", Herr Jean-Pierre Fourcade, aus, daß die Abgabe im wesentlichen Einfuhren treffen werde, da nur wenige Reprographiegeräte in Frankreich hergestellt würden. Dies sagte er in einer Rede, mit der er vor allem zum Ausdruck bringen wollte, daß der Fortbestand wissenschaftlicher, technischer und kultureller Publikationen auf dem Spiel stehe, und in der er sich darum bemühte, den Argumenten der Commission des Finances entgegenzutreten. Das Hauptergebnis dieser Debatte bestand in einer Verminderung des ursprünglich vorgeschlagenen Abgabesatzes von 5 % auf 3 %.

Auf alle Fälle sollte der Gerichtshof meiner Auffassung nach dem Vorbringen, von einem Mitgliedstaat erlassene Rechtsvorschriften seien unter Berücksichtigung von Verlauf und Inhalt der parlamentarischen Verhandlungen in diesem Mitgliedstaat zu beurteilen, zumindest mit äußerster Zurückhaltung begegnen.

Die Kommission hat den Umstand betont, daß die Rechtsvorschriften zur Einführung der Abgabe zum französischen Steuerrecht und nicht zum französischen Urheberrecht gehörten. Die Erhebung der Abgabe habe, so die Kommission, die infolge der zunehmenden Benutzung von Reprographiegeräten auf dem Gebiete des Urheberrechts entstandenen Probleme, die sich erheblich komplexer darstellten, als dies in der Argumentation der französischen Regierung anerkannt werde, nicht in angemessener oder sachgerechter Weise gelöst. Zwar hat die Kommission eingeräumt, es böten sich verschiedene Möglichkeiten zur Lösung dieser Probleme an; im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht hänge jedoch die Frage, ob es sich bei der Abgabe um eine inländische Abgabe handele, davon ab,

ob ihre Einführung „s'insère dans le système de réglementation du droit d'auteur" (Klagebeantwortung, S. 6).

Meiner Auffassung nach ist dieses Vorbringen zurückzuweisen. Es geht nicht um die Frage, ob die Rechtsvorschriften zur Einführung der Abgabe zum französischen Steuerrecht oder zum französischen Urheberrecht gehören oder ob sie als Teil des Urheberrechts ihrem Zweck angemessen oder sachgerecht wären, sondern darum, ob es sich bei der mit diesen Vorschriften eingeführten Abgabe, unterstellt, die Bestimmungen gehörten zum französischen Steuerrecht, oder auch unabhängig von dieser Tatsache, um eine inländische Abgabe oder um eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll im Sinne des Vertrages handelt.

Insoweit beruht die These der Kommission, so wie ich sie verstehe, auf zwei Grundsätzen, die nach Auffassung der Kommission auf Entscheidungen des Gerichtshofes zurückgehen.

Der erste Grundsatz läßt sich nicht in Zweifel ziehen. Es handelt sich dabei um den Grundsatz, daß eine Abgabe, die sich auf den ersten Blick als inländische Abgabe darstellt, weil sie sowohl eingeführte als auch inländische Erzeugnisse erfaßt, gleichwohl als Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll anzusehen ist, wenn sie ausschließlich zu dem Zweck erhoben wird, Tätigkeiten zu finanzieren, die den erfaßten einheimischen Erzeugnissen in spezifischer Weise zugute kommen (vgl. Rechtssache 77/72, *Capolongo / Maya,* Slg. 1973, 611, Rechtssache 94/74, *IGAV / ENCC,* Slg. 1975, 699, Rechtssache 78/76, *Steinike und Weinlig / Deutschland,* Slg. 1977, 595, Rechtssache 77/76, *Cucchi / Avez,* a. a. O., 987, und Rechtssache 105/76, *Interzuccheri / Rezzano,* a. a. O. 1029). Wie der Gerichtshof in den beiden letztgenannten Rechtssachen nachdrücklich betont hat, gilt dieser Grundsatz jedoch nur, wenn die Erzeugnisse, die von der Abgabe erfaßt werden, und die inländischen Erzeugnisse, die von ihr begünstigt werden, gleich sind. Dies folgt aus dem tieferen Sinn dieses Grundsatzes, der darin besteht, daß in einem derartigen Fall die Belastung mit der Abgabe, die die inländischen Erzeugnisse trifft, durch die Vorteile ausgeglichen wird, die diesen aufgrund der Abgabe zugute kommen, so daß letztlich die Belastung durch die Abgabe nur bei den Einfuhren wirksam wird. Dieser Grundsatz kann folglich, wie die französische Regierung dargelegt hat, im vorliegenden Fall nicht gelten, in dem die Einnahmen aus der Abgabe der französischen Reprographieindustrie in keiner Weise zugute kommen.

Der andere Grundsatz, auf den sich die Kommission stützt, ist weniger bestimmt. Bei der Berufung auf diesen Grundsatz geht die Kommission davon aus, daß die französische Produktion von Reprographiegeräten so geringfügig sei, daß sie als nicht vorhanden behandelt werden könne. Von diesem Ausgangspunkt stützt sich die Kommission auf Entscheidungen des Gerichtshofes, in denen dieser festgestellt haben soll, daß ein Mitgliedstaat keine Abgabe auf Waren erheben dürfe, die nicht auf seinem Hoheitsgebiet hergestellt würden, es sei denn, die Abgabe träfe „ganze Kategorien einheimischer oder fremder Erzeugnisse ..., die sich alle und ohne Rücksicht auf ihren Ursprung in einer vergleichbaren Lage befinden". Das Zitat ist der Randnr. 30 der Entscheidungsgründe des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 78/76 *(Steinike und Weinlig / Deutschland,* Slg. 1977, 615) entnommen. Die Kommission vertritt mit anderen Worten die Auffassung, eine Abgabe auf derartige Waren sei als eine Abgabe mit

gleicher Wirkung wie ein Zoll zu werten, wenn sie diese Voraussetzung nicht erfülle.

Auf den Einwand der französischen Regierung, ein derartiger Grundsatz würde zum Beispiel eine Abgabe auf Erdölerzeugnisse, die ein Mitgliedstaat erhebe, der nicht selbst Erdöl produziere (wie Frankreich), oder eine Abgabe auf Kraftfahrzeuge, die ein Mitgliedstaat erhebe, in dem keine Kraftfahrzeuge hergestellt würden (wie Dänemark oder Luxemburg), ungültig werden lassen, hat die Kommission entgegnet, man müsse zwischen hergebrachten und neuen Abgaben unterscheiden. Die Kommission will sich für eine derartige Unterscheidung wohl auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 105/76 *(Interzuccheri / Rezzano,* Slg. 1977, 1029) berufen. Ich kann diesem Urteil dagegen nichts entnehmen, was diese Betrachtungsweise stützen könnte, die darüber hinaus meiner Meinung nach mit den Bestimmungen des Vertrages nicht vereinbar ist. Der Vertrag bietet keinen Anhaltspunkt dafür, daß eine Abgabe als inländische Abgabe und nicht als eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll anzusehen sein könnte, wenn sie nur lange genug erhoben wurde. Der Vertrag unterscheidet im Gegenteil zwischen den beiden Arten von Abgaben im Hinblick auf ihre jeweilige Wirkung und schreibt vor, daß Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle unter den Mitgliedstaaten unabhängig davon abzuschaffen sind, wie lange sie bereits erhoben wurden.

Ich halte es somit für erforderlich, die zu dieser Frage angeführten Entscheidungen sorgfältig zu prüfen.

Die erste ist in der Rechtssache 27/67 *(Fink-Frucht / Hauptzollamt München,* Slg. 1968, 333) ergangen. Bei der strittigen Abgabe handelte es sich um die „Umsatzausgleichssteuer", die vor der Einführung der Mehrwertsteuer Teil des deutschen Umsatzsteuersystems war. In einem finanzgerichtlichen Verfahren berief sich die Firma *Fink-Frucht* darauf, daß Artikel 95 EWG-Vertrag die Erhebung dieser Steuer auf Gemüsepaprika, den sie aus Italien eingeführt hatte, untersage. Gemüsepaprika wird in Deutschland wohl nicht angebaut. Das Finanzgericht legte dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen nach der Auslegung des Artikels 95 vor, von denen sich eine auch auf Artikel 30 EWG-Vertrag bezog, der mengenmäßige Beschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung betrifft. Die Frage zu Artikel 30 kann außer acht gelassen werden. Der Gerichtshof hat, soweit dies hier von Bedeutung ist, für Recht erkannt, daß Artikel 95 es einem Mitgliedstaat nicht untersagt, aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Waren mit inländischen Abgaben zu belasten, wenn keine gleichartigen inländischen Waren und andere schutzfähigen Produktionen vorhanden sind. Zur Begründung dieses Ergebnisses hat der Gerichtshof ausgeführt:

„Artikel 95 will zwar gewisse Hindernisse beseitigen, die dem freien Warenverkehr entgegenstehen. Wollte man aus ihm aber ein Verbot ableiten, solche eingeführten Waren mit inländischen Abgaben zu belasten, die nicht mit inländischen Waren im Wettbewerb stehen, so würde ihm damit ein Anwendungsbereich zugewiesen, der über seinen Zweck hinausginge. Inländische Abgaben, insbesondere die Umsatzsteuer, dienen im wesentlichen fiskalischen Zwecken. Daher besteht kein Grund, bestimmten eingeführten Waren deswegen eine Vorzugsbehandlung einzuräumen, weil sie nicht auf inländische Produktionen stoßen, die gegen sie geschützt werden könnten. Werden solche Abgaben, sei es auch auf Waren, die nicht mit der einheimischen Erzeugung im Wettbewerb stehen, bei

der Einfuhr erhoben, so geschieht dies, um im Inland alle Arten von Waren ohne Rücksicht auf ihre Herkunft in eine vergleichbare steuerliche Lage zu bringen."

Der Gerichtshof hat sich nicht zu Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle geäußert, zu denen ihm keine Frage vorgelegt worden war.

Bei der zweiten Rechtssache handelt es sich um die Rechtssache 31/76 *(Stier / Hauptzollamt Hamburg-Ericus,* Slg. 1968, 351), die am selben Tag wie die Rechtssache *Fink-Frucht* entschieden wurde. Auch hier ging es um die deutsche Umsatzausgleichssteuer. Bei dem strittigen Erzeugnis handelte es sich um italienische Zitronen. Erörtert wurde lediglich Artikel 95. Der Gerichtshof gelangte aus denselben Gründen zum selben Ergebnis wie in der Rechtssache *Fink-Frucht.* Er wies beiläufig darauf hin, daß diese Abgaben „keine spezifischen Abgaben auf eingeführte Waren" seien, und bemerkte, es stehe einem Mitgliedstaat nicht frei, „solche Waren, die in Ermangelung einer vergleichbaren inländischen Produktion nicht unter die Verbotsbestimmungen des Artikels 95 fallen, so hoch zu belasten, daß der freie Warenverkehr innerhalb des Gemeinsamen Marktes hinsichtlich dieser Waren in Frage gestellt wird".

Danach wurde die Rechtssache 24/68 *(Kommission / Italien,* Slg. 1969, S. 193) genannt. Hier ging es um eine „Statistikgebühr", die nach italienischen Rechtsvorschriften auf Ein- und Ausfuhren erhoben wurde, und zwar nur auf diese. Die Gebühr stellte somit fraglos keine inländische Abgabe dar. Es ging vielmehr um die Frage, ob es sich bei ihr um eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll oder, wie die italienische Regierung vortrug, um eine Gebühr für eine Dienstleistung handelte, die als solche vom Vertrag zugelassen sei. Zur Definition des Begriffs der Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll führte der Gerichtshof in der Einleitung zu seinem Urteil folgendes aus.

„Den Artikeln 95 ff. ist zu entnehmen, daß der Begriff Abgabe gleicher Wirkung nicht solche Abgaben umfaßt, die innerhalb des Staates gleichartige oder vergleichbare heimische Erzeugnisse in der gleichen Weise treffen oder, falls solche Erzeugnisse fehlen, jedenfalls in den Rahmen einer allgemeinen inländischen Abgabe fallen, oder die in den vom Vertrag gesetzten Grenzen derartige inländische Abgaben ausgleichen sollen."
(Randnr. 11 der Entscheidungsgründe)

Am selben Tag erließ der Gerichtshof das Urteil in den Rechtssachen 2 und 3/69 *(Diamantarbeiders / Brachfeld,* Slg. 1969, 211). Diese Rechtssachen betrafen eine nach belgischem Recht vorgesehene Abgabe auf die Einfuhr von Rohdiamanten. Auch hier wurde nicht vorgetragen, daß die Abgabe eine inländische Abgabe darstellen könne. Gleichwohl kann man die Frage aufwerfen, welche Haltung der Gerichtshof eingenommen hätte, wenn die belgischen Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgesehen hätten, daß die Abgabe sowohl für Einfuhren als auch für in Belgien abgebaute Diamanten gelten solle. Auf alle Fälle wiederholte der Gerichtshof zu Beginn dieses Urteils die Einleitung seines Urteils in der Rechtssache 24/68 in entsprechend angepaßter Form, und zwar einschließlich der Randnr. 11 der Entscheidungsgründe, die in den Rechtssachen 2 und 3/69 die Randnr. 20 trägt, ansonsten jedoch mit dieser wörtlich übereinstimmt.

Zu prüfen ist noch die Rechtssache *Steinike und Weinlig.* Dort ging es um Abgaben, die nach deutschen Rechtsvorschriften von Betrieben der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft zur Finanzierung

eines Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft erhoben wurden. Die Abgaben trafen die verschiedenen Arten von Abgabepflichtigen auf unterschiedliche Weise. Die Kläger führten Zitrussaftkonzentrate zur Weiterverarbeitung aus Italien und aus Drittländern ein. In einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren bestritten sie ihre Verpflichtung zur Zahlung der von obst- und gemüseverarbeitenden Betrieben zu erhebenden Abgabe. Unter den vom Verwaltungsgericht vorgelegten Fragen befanden sich solche, die indirekt das Problem aufwarfen, ob diese Abgabe in ihrer Anwendung auf die Kläger eine inländische Abgabe oder eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll darstelle. Dazu führte der Gerichtshof (in Randnr. 30 der Entscheidungsgründe) folgendes aus:

„Nicht als Abgaben zollgleicher Wirkung anzusehen sind Geldlasten, wenn sie Bestandteil einer allgemeinen inländischen Abgaberegelung sind, die einheimische und eingeführte Erzeugnisse systematisch nach denselben Merkmalen erfaßt. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn es sich um ein eingeführtes Erzeugnis handelt, das nicht auf gleichartige einheimische Erzeugnisse trifft, sofern die Belastung ganze Kategorien einheimischer oder fremder Erzeugnisse trifft, die sich alle und ohne Rücksicht auf ihren Ursprung in einer vergleichbaren Lage befinden."

Der Gerichtshof sah sich somit, von der Rechtssache *Diamantarbeiders* abgesehen, in keiner dieser Rechtssachen einer Abgabe gegenüber, die ausschließlich eine spezifische Warenkategorie betraf, die in dem Mitgliedstaat, der die Abgabe erhob, nicht hergestellt wurde. In der Rechtssache *Diamantarbeiders* stellte sich die Frage, ob die Abgabe als inländische Abgabe angesehen werden könne, nicht. Deshalb läßt sich auf keine dieser Rechtssachen die Behauptung stützen, eine derartige Abgabe müsse zwingend als Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll angesehen werden. Andererseits gehen die Ausführungen des Gerichtshofes in diesen Rechtssachen dahin, daß eine Abgabe auf die Einfuhr von Waren, bei denen es keine inländische Produktion gibt, nur dann als inländische Abgabe angesehen werden kann, wenn sie Bestandteil einer umfassenden Abgaberegelung ist, die sowohl einheimische wie auch eingeführte Erzeugnisse trifft. Dies steht im Einklang mit den Ausführungen des Gerichtshofes in zahlreichen anderen Fällen, die dahin gehen, daß eine Abgabe nur dann als inländische Abgabe angesehen werden kann, wenn sie einheimische und eingeführte Erzeugnisse systematisch nach gleichen Kriterien erfaßt.

Ich bin zu dem Schluß gelangt, daß der Gerichtshof in dieser Rechtssache nicht darüber zu entscheiden braucht, ob eine Abgabe, die auf Waren, bei denen es keine inländische Produktion gibt, und zwar nur auf solche Waren, erhoben wird, zwingend als eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll angesehen werden muß. Der Grund hierfür liegt darin, daß meiner Ansicht nach der Ausgangspunkt der Argumentation der Kommission, die französische Produktion von Reprographiegeräten könne außer Betracht bleiben, falsch ist.

Ohne Zweifel gibt es den feststehenden Grundsatz, daß Artikel 85 EWG-Vertrag nicht für Unternehmen gilt, deren Stellung auf dem Markt derart schwach ist, daß Vereinbarungen zwischen ihnen den freien Wettbewerb und Handel zwischen den Mitgliedstaaten nur unbedeutend beeinträchtigen können. Ich glaube jedoch nicht, daß dieser Grundsatz auf den vorliegenden Sachverhalt in der Weise übertragen werden kann, wie dies die Kom-

mission vorgeschlagen hat. Zum einen haben wir es hier mit einem Industrieerzeugnis zu tun. Im Gegensatz zu der Erzeugung von Gemüsepaprika oder Zitrusfrüchten in Deutschland oder zum Abbau von Diamanten in Belgien besteht von der Natur der Sache her kein Grund, weswegen sich die Erzeugung von Reprographiegeräten in Frankreich nicht weiterentwickeln sollte. Jede Produktionszunahme würde von der Abgabe ebenso erfaßt wie die bisherige Produktion. So gering zum anderen die französische Produktion von Reprographiegeräten im Vergleich zum Gesamtwert der jährlich in Frankreich verkauften Reprographiegeräte auch ist, kann sie meines Erachtens dennoch nicht als unbedeutend behandelt werden. Ihr Wert stieg im Jahre 1979 auf fast 13,5 Millionen FF an. Dies ist keine Zahl, die nach dem Grundsatz „minima non curat praetor" vernachlässigt werden könnte.

Möglicherweise greift noch ein anderer Gesichtspunkt ein. Wie Sie sich erinnern werden, führt die Verordnung vom 12. Juli 1976 acht verschiedene Arten von Reprographiegeräten auf, die der Abgabe unterliegen. Die französische Regierung hat vorgetragen, daß diese Liste alle Arten von auf dem Markt befindlichen Reprographiegeräten umfasse. Diese Behauptung ist von der Kommission nicht ernstlich bestritten worden, obwohl die Kommission Beweise dafür vorgelegt hat, daß Geräte zur Vervielfältigung von Plänen im Gegensatz zu Geräten zur Kopie des geschriebenen Wortes nicht erfaßt würden. Dies könnte erklären, weswegen bei zwei Arten von Geräten, die in der Verordnung vom 12. Juli 1976 aufgeführt sind, eine Begrenzung auf die Ausmaße enthalten ist („inférieur à 305 × 445 mm"). Wir können daher annehmen, daß die Abgabe alle Arten von Reprographiegeräten erfaßt, die zur Vervielfältigung des geschriebenen Wortes bestimmt sind. Aus der Antwort auf eine Frage, die ein Mitglied des Gerichtshofes in der mündlichen Verhandlung gestellt hat, ergibt sich — obgleich weder die Kommission noch die französische Regierung diesen Sachverhalt erforscht haben — daß wahrscheinlich einige dieser Gerätearten in Frankreich überhaupt nicht, andere dagegen in überdurchschnittlicher Zahl hergestellt werden. Es ist deswegen sehr wohl möglich, daß es sich bei Reprographiegeräten tatsächlich um eine Gruppe von Waren handelt, von denen einige nicht in Frankreich, andere dort jedoch in einem Umfang hergestellt werden, der in keiner Weise als unbedeutend angesehen werden kann.

Jedenfalls handelt es sich meines Erachtens, wenn man die französische Produktion berücksichtigt, bei der Reprographieabgabe um eine Abgabe, die eine ganze Kategorie einheimischer oder ausländischer Erzeugnisse trifft, die sich alle ungeachtet ihres Ursprungs in einer vergleichbaren Lage befinden. Diese Abgabe fällt somit voll und ganz unter die Definition des Begriffs der inländischen Abgabe, die der Gerichtshof in der Rechtssache *Steinike und Weinlig* gegeben hat, da ich kaum glaube, daß der Gerichtshof bei dieser Definition mit der Verwendung des Ausdrucks „Kategorien" im Plural eine Abgabe, die nur für eine einzige Warenkategorie gilt, bewußt ausschließen wollte. In der Tat wäre es in vielen Fällen nicht einfach, zwischen einer „Kategorie" von Waren und „Kategorien" von Waren scharf zu trennen.

Als Ergebnis schlage ich vor, die vorliegende Klage kostenpflichtig abzuweisen.