sonst irgendwie das für den Inlandsverbrauch bestimmte Erzeugnis zu Lasten des zur Ausfuhr bestimmten zu begünstigen.

2. a) Ein nationales Interventionssystem ist mit der Verordnung Nr. 234/68 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels insoweit unvereinbar, als Erzeugnisse zur Intervention zugelassen werden, die nicht die gemäß dieser Verordnung erlassenen Qualitätsnormen erfüllen.

b) Eine innerstaatliche Abgabe auf den Verkauf eines Erzeugnisses ist mit den sich aus dem Vertrag ergebenden Diskriminierungsverboten unvereinbar, wenn sie den Verkauf ins Ausland stärker belastet als den Verkauf auf dem nationalen Markt oder wenn das Aufkommen aus der Abgabe dazu bestimmt ist, das nationale Erzeugnis zu begünstigen.

Lecourt Mackenzie Stuart Donner

Monaco Pescatore Kutscher Sørensen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Januar 1975.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALBERTO TRABUCCHI VOM 4. DEZEMBER 1974 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Wiederum stellt sich dem Gerichtshof im Rahmen eines Verfahrens auf Vorabentscheidung die Aufgabe, die Verordnung (EWG) Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels auszulegen. Es ist dies derselbe Text, den das Urteil vom 30.

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

Oktober dieses Jahres in der Vorabentscheidungssache 190/73 (Van Haaster) ausgelegt hat. Damals handelte es sich um die Frage, ob Artikel 10 der Verordnung, der jede mengenmäßige Beschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel mit den betroffenen Erzeugnissen verbietet, auch nationale Interventionsmaßnahmen verbietet, die nicht unmittelbar auf den Handel, sondern auf die Erzeugung einwirken und eine Beschränkung der erzeugten Mengen herbeiführen. Jetzt wird in erster Linie gefragt, ob dieselbe Bestimmung, die auch die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung verbietet, der Anwendung nationaler Abgaben von der Art der „Überschußabgabe" und der „Branchenabgabe" entgegensteht, die Gegenstand dreier Verordnungen einer holländischen Selbstverwaltungskörperschaft, der Produktschap voor Siergewassen (im folgenden: PVS) aus den Jahren 1971 und 1972 sind.

Wie das „College van Beroep voor het Bedrijfsleven", das vorlegende niederländische Gericht, bemerkt, führt das durch die Artikel 2 und 3 der Verordnung der PVS von 1972 über die *Überschußabgabe* auf Blumenzwiebeln geschaffene System von Abgaben und Preisnachlässen dazu, daß mit der Abgabe alle Verkäufer von Blumenzwiebeln, einschließlich der Exporteure, belastet werden, die an solche Käufer verkaufen, die keine Handelskarte besitzen. Alle Verkäufer von Blumenzwiebeln müssen Händlern, die im Besitz der vorgenannten Karte sind, einen Rabatt einräumen, der dem Betrag der Überschußabgabe genau entspricht. Diese Karte wird jährlich auf Antrag an Händler ausgegeben, die in den Niederlanden ansässig sind und einen Vorschuß auf die Überschußabgabe gezahlt haben.

Nach Artikel 5 der ebenfalls die Überschußabgabe betreffenden PVS-Verordnung von 1971 wird das Aufkommen an die „Stichting Bloembollen Surplusfonds" abgeführt, die sie zum Ankauf der Blumenzwiebeln verwendet, welche den von ihr festgesetzten Mindestpreis auf dem freien Markt nicht erzielt haben. Falls es sich als unmöglich herausstellt, sie ohne Unterschreitung dieses Mindestpreises frei zu verkaufen, werden sie zu Viehfutter verarbeitet oder vernichtet.

Hinsichtlich der *Branchenabgabe* sieht die entsprechende PVS-Verordnung von 1971 ein ähnliches Erhebungsverfahren vor, jedoch mit einigen Abweichungen: Insbesondere stimmen die Abgabe und die Rabatte im Betrag nicht überein, und es gibt auch Unterschiede bezüglich der verschiedenen Kategorien von Abgabepflichtigen. Der Betrag der Abgabe ist als Prozentsatz vom Rechnungsbetrag festgelegt. Die Belastung, die durch die Erhebung dieser Abgabe auf den Verkäufen an Käufer außerhalb der Niederlande liegt, scheint höher zu sein als diejenige auf Verkäufe innerhalb dieses Landes: erstens, weil der bei der Ausfuhr angewendete Abgabesatz höher ist als derjenige für Verkäufe an inländische Großhändler und Züchter (3,5 % anstelle von 3 %); zweitens, weil dieser Satz auf eine höhere Bemessungsgrundlage angewendet wird, die außer dem Kaufpreis noch weitere Posten enthält, die bei der Berechnung der Abgabe auf inländische Verkäufe nicht berücksichtigt werden.

Nach Artikel 10 der PVS-Verordnung über die Branchenabgabe für Blumenzwiebeln werden die vereinnahmten Beträge nach Abzug eines Betrags zur Dekkung der Verwaltungskosten an den Financieringsfonds PVS Algemene Vakdoeleinden Bloembollen (Finanzierungsfonds der Produktschap voor Siergewassen für allgemeine Zwecke der Branche) zur Finanzierung der wissenschaftlichen Forschung, der Branchenwerbung und anderer allgemeiner Zwecke abgeführt.

Aus dieser Beschreibung ergibt sich meines Erachtens, daß es sich um besondere Abgaben im Rahmen einer nationalen Marktordnung handelt, die nicht als Bestandteil eines allgemeinen Systems fiskalischer Abgaben angesehen werden können.

2. Mit der ersten Vorlagefrage bittet der niederländische Richter um Auslegung des erwähnten Artikels 10 der Ver-

ordnung Nr. 234/68 und der entsprechenden Bestimmung des Artikels 16 des EWG-Vertrags im Hinblick auf die beiden genannten Arten von Abgaben; mit der zweiten fragt er, ob sich aus Artikel 40 des Vertrages und Artikel 1 der Verordnung oder anderen Vorschriften oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts ergibt, daß die nationalen Rechtsetzungsorgane nicht mehr befugt sind, auf dem durch die Verordnung geregelten Sektor lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels Marktordnungsregelungen, wie die der PVS-Verordnungen über die Überschußabgabe und die Branchenabgabe zu erlassen, es sei denn zum Vollzug dieser Gemeinschaftsgrundverordnung.

Diese weitgefaßte zweite Frage schließt die erste ein und wirft außerdem ein allgemeines Problem auf, das logischen Vorrang hat. Hier handelt es sich nämlich vor allem darum, ob nicht nur die nationalen Maßnahmen, auf die sich der niederländische Richter bezieht, mit einer einzelnen Bestimmung in Widerspruch stehen, sondern vielmehr darum, ob das Bestehen einer gemeinschaftlichen Regelung, die eine gemeinsame Marktorganisation wie die durch die Verordnung Nr. 234/68 errichtete schafft, nationalen Maßnahmen der vorbezeichneten Art grundsätzlich entgegensteht. Wir haben uns deshalb sofort der Prüfung der zweiten Frage zuzuwenden, allerdings mit dem Vorbehalt, daß sie wegen ihrer an Unbestimmtheit grenzenden Allgemeinheit keine erschöpfende Prüfung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften unter allen Gesichtspunkten nach sich ziehen kann, die möglicherweise für die Beurteilung der nationalen Maßnahmen von Bedeutung sein könnten, mit denen der niederländische Richter befaßt ist. Wir müssen uns vielmehr auf diejenigen Probleme beschränken, die der niederländische Richter ausdrücklich oder stillschweigend berührt hat.

Wir hatten bereits Gelegenheit, gegen die radikale These Stellung zu nehmen, nach der bei Bestehen einer gemeinsamen Marktordnung auf dem betroffenen Sektor keine wie immer gearteten nationalen Interventionen mehr zugelassen werden könnten. Diese These war dem Gerichtshof in der Rechtssache 2/73 (Geddo/Ente Nazionale Risi — Slg. 1973, 871) unterbreitet worden. Damals hatte die Klägerin des Ausgangsrechtsstreits insbesondere vorgetragen, daß „das Bestehen eines Einheitmarkts [ausschließe], daß die Veräußerung einer Ware — auch wenn diese dadurch nicht aus dem einen Land in das andere gelange — einer besonderen, vom italienischen Staat außerhalb der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen eingeführten finanziellen Belastung unterworfen werde", und das auch dann, wenn die Transaktion innerhalb desselben Staates abgewickelt wird. Diesen strengen Standpunkt hat sich das Urteil des Gerichtshofs nicht zu eigen gemacht, es ist vielmehr von dem Grundsatz ausgegangen, daß in jedem einzelnen Fall unter Beachtung der entscheidungserheblichen Umstände zu untersuchen sei, ob die nationalen Maßnahmen mit der besonderen gemeinschaftlichen Regelung des betreffenden Sektors zu vereinbaren sind. Diese pragmatische Betrachtungsweise lag auch jüngst dem erwähnten Urteil in der Rechtssache 190/73 (Van Haaster) zugrunde.

Wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 2/73 ausgeführt habe, bedeutet die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse nicht das automatische Außerkrafttreten aller früheren Regelungen, die sich in irgendeiner Weise auf den Sektor dieser Erzeugnisse auswirken. Ich hatte weiter dargelegt, daß die Wirksamkeit der Rechtsprechung des Gerichtshofes in Vorabentscheidungsverfahren äußerst begrenzt wäre, wenn eine eindeutige Unvereinbarkeit solcher nationaler Maßnahmen mit konkreten Bestimmungen der gemeinsamen Marktorganisation nicht festzustellen ist: Der gegebene Weg zur Beseitigung möglicher Unvereinbarkeiten in derartigen Fällen sei der, den die Artikel 155 und 169 des Vertrages der Kommission eröffnen.

3. Im Lichte dieser früheren Entscheidung ist nun zu untersuchen, ob die Verordnung Nr. 234/68 bei Beachtung auch der anderen Bestimmungen oder allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, die die Anwendung dieser Verordnung und das Funktionieren der gemeinsamen Marktordnung beherrschen, der Erhebung von nationalen parafiskalischen Abgaben der Art, wie sie die erwähnten Verordnungen der PVS von 1971 und 1972 vorsehen, auf Verkäufe von Erzeugnissen entgegenstehen, die unter diese Marktordnungsregelung fallen.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens macht geltend, das vorliegende System sei mit der aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes abzuleitenden allgemeinen Regel unvereinbar, daß ein Staat nicht Interventionen, die ausschließlich oder überwiegend einem nationalen Wirtschaftssektor zugute kommen, in der Weise finanzieren darf, daß er sie auf der Ebene des innergemeinschaftlichen Handels auch auf Unternehmen anderer Mitgliedstaaten lasten läßt, die von den betreffenden Maßnahmen keinen angemessenen Vorteil haben (vgl. Urteil 47/69 betreffend französische Beihilfe zugunsten des Textilsektors — Slg. 1970, 489, und Urteil 77/72 — Capolongo/Maya — Slg. 1973, 613).

Es besteht allerdings ein grundlegender Unterschied gegenüber den Fällen, für die dieser Grundsatz entwickelt wurde: In unserem Fall liegt die nationale Belastung nicht auf ausländischen Erzeugnissen, sondern allein auf den Verkäufen des nationalen Erzeugnisses.

Sicher liegt bei nicht ganz formeller Betrachtung die wirtschaftliche Last des Systems letztlich auf dem — niederländischen oder ausländischen — Verbraucher. Falls aber die ausländischen Käufer niederländischer Blumenzwiebeln in dieser Hinsicht nicht anders behandelt würden als die niederländischen Käufer, wäre es grundsätzlich zulässig, auch diese ausländischen Verbraucher die Kosten eines nationalen Systems tragen zu lassen, das eine auf die Einhaltung eines bestimmten garantierten Mindestpreises gerichtete marktregulierende Funktion ausübt, selbst wenn dies den unmittelbaren Interessen dieser Verbraucher zuwiderliefe.

Die Frage enthält jedenfalls recht komplexe wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte, und sie kann schwerlich abstrakt gelöst werden, ohne daß vorher die tatsächlichen Gegebenheiten festgestellt und — unter Beachtung eines Beurteilungsspielraums — bewertet werden. Dies setzt eine gewisse Grundkonzeption der Agrarpolitik voraus, die der richterlichen Zuständigkeit unzweifelhaft entzogen ist und die deshalb von niemand anderem eher als von der Kommission verlangt werden kann. Wir haben hier einen der in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Geddo erwähnten Fälle, in denen der Inhalt der allgemeinen Regel im Hinblick auf eine konkrete Situation festzustellen ist und die Feststellung der Unvereinbarkeit sich nur aus einer komplexen Beurteilung von Tatsachen und wirtschaftlichen Auswirkungen ergibt und außerdem die Wahl wirtschaftspolitischer Zielvorstellungen voraussetzt.

Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens ist es uns deshalb nicht möglich, dem nationalen Richter Auslegungsgesichtspunkte aufzuzeigen, die es ihm erlauben, eine etwaige Unvereinbarkeit des gesamten Systems mit dem Gemeinschaftsrecht festzustellen.

Das nationale Interventionssystem könnte allerdings individuelle Rechte verletzen, deren unmittelbarer Schutz vor dem nationalen Richter geltend gemacht werden kann, wenn die Belastung offenbar diskriminierend angewendet würde, wie es der Fall wäre, wenn sie stärker auf dem ausländischen Händler lastete als auf dem inländischen. Das könnte sich nicht nur unmittelbar aus der Anwendung unterschiedlicher Sätze ergeben, sondern auch mittelbar, wenn beispielsweise die inländischen Händler — oder bestimmte Gruppen dieser Händler — *kraft Gesetzes* beim Kauf des betreffenden Erzeugnisses Nachlässe erhielten, die in engem Zusammenhang mit der Erhe-

bung der Abgabe ständen. Genauso schwerwiegend wäre die Verletzung individueller Rechte, wenn — wie es zum Zeitpunkt der Geschehnisse, auf die sich das Ausgangsverfahren bezieht, gewesen zu sein scheint — Händler ohne weiteres von der Abgabe freigestellt waren, wenn sie die Zwiebeln selbst verwendeten, während Käufer derselben Vertriebs- oder Verbrauchsstufe aus anderen Mitgliedstaaten von dieser Vergünstigung ausgenommen waren, ohne daß ein triftiger Grund vorlag, der auf objektiven, eng mit dem nationalen Interventionssystem zusammenhängenden, von der Nationalität verschiedenen Gegebenheiten beruhte und eine solche unterschiedliche Behandlung hätte rechtfertigen können. Wenn sich aus der Erhebung einer Abgabe eine unterschiedliche Behandlung zum Nachteil der Käufer aus anderen Mitgliedstaaten ergibt, die im wesentlichen auf dem innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen Charakter des Verkaufs beruht, dann entspräche das der Erhebung einer Abgabe zollgleicher Wirkung, welche im vorliegenden Fall in der zwangsläufigen Belastung der Ausfuhrverkäufe gesehen werden könnte, während diese Belastung bei Verkäufen im Inland in Form eines obligatorischen Rabatts auf den Kaufpreis ausgeglichen werden könnte.

Hier ist die allgemeine Bemerkung angezeigt, daß der Jurist und daher insbesondere der Richter bei der Prüfung dieser Art von Abgaben gleicher Wirkung wie verbotene Belastungen tiefer schauen muß, als nur auf die äußere Erscheinungsform der Belastung. So wäre es z. B. recht bezeichnend, wenn es stimmte, was der Anwalt der Klägerin im Ausgangsverfahren behauptet hat, daß nämlich diese besonderen Abgaben in ihrer Kompliziertheit geschaffen worden seien, um in ihrer Wirkung an die Stelle der früheren Ausfuhrabgaben zu treten, die naturgemäß infolge der Schaffung des Gemeinsamen Marktes hinfällig geworden waren.

4. Was die Freistellung des niederländischen Zwiebelzüchters, der die von ihm erzeugten Blumenzwiebeln im eigenen Betrieb zur Blumenzucht verwendet, angeht, auf die die Klägerin des Ausgangsverfahrens einen Teil ihrer Argumentation stützt, so scheint sie weder offensichtlich diskriminierend noch aus einem anderen Grunde mit einer Gemeinschaftsrechtsnorm unvereinbar zu sein. Sie ergibt sich objektiv aus dem Kriterium, wonach die Abgabe nur auf in den Handel gebrachte Erzeugnisse erhoben wird, und es könnten tatsächlich praktische Gründe diese Freistellung rechtfertigen. Wiederum aber zeigen sich deutlich die natürlichen Grenzen des Vorabentscheidungsverfahrens und die Notwendigkeit einer vorgeschalteten gründlichen Situationsanalyse durch die Kommission. Wenn aber — wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens behauptet — das nationale System tatsächlich so aufgebaut wurde, daß die zuständige nationale Instanz die Möglichkeit erhält, willkürlich bestimmte Unternehmen von der Zahlung von Abgaben freizustellen, die sie sonst nach den geltenden Bestimmungen schulden würden, so braucht man die Stellungnahme der Kommission nicht abzuwarten, um die völlige Unvereinbarkeit eines solchen Systems mit den Kriterien der Objektivität und Gleichheit der Behandlung aller Gemeinschaftsbürger festzustellen, von denen sich die nationalen Behörden in ihrer Tätigkeit — insbesondere im Zusammenhang mit Erzeugnissen, die unter eine Marktordnung fallen — leiten lassen müssen. Diese Marktordnung setzt nach der dritten, achten und neunten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 234/68 nicht nur „die Beseitigung aller Schranken voraus, auf die der freie Verkehr mit diesen Erzeugnissen [zwischen den Mitgliedstaaten] stößt", durch sie sollen auch „die Handelsbeziehungen auf der Grundlage eines lauteren Wettbewerbs erleichtert werden", und sie erfordert, „daß die Bestimmungen des Vertrages, nach denen die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen beurteilt und die mit dem Gemeinsamen Markt nicht zu vereinbarenden Beihilfen verboten werden können, ... angewandt werden".

Wenn die nationale Verwaltung nach eigenem Gutdünken bestimmte nationale Unternehmen — und sei es nur hinsichtlich einzelner Geschäfte — von den betreffenden Abgaben freistellen könnte, so würde dies zu einer Situation führen, welche die Quelle für unannehmbare nationale Diskriminierungen sein könnte und schon allein wegen ihres Mangels an Transparenz nicht hingenommen werden könnte. Dies gilt namentlich für eine nationale Regelung, die in Anbetracht der besonderen Lage des Staates, der innerhalb der Gemeinschaft praktisch allein die betreffenden Erzeugnisse hervorbringt, nach den Erklärungen der Kommission als eine Art Ergänzung der gemeinschaftlichen Regelung über die Marktorganisation für die betreffenden Erzeugnisse anzusehen ist.

5. Was insbesondere die Überschußabgabe angeht, so haben wir gesehen, daß diese zur Finanzierung eines Systems dient, das verhindern soll, daß Blumenzwiebeln unter dem von einer nationalen Behörde festgesetzten Mindestpreis auf den Markt gebracht werden. Aus der Tatsache, daß die Verordnung Nr. 234/68 die Festsetzung von Mindestpreisen für die Ausfuhr der betreffenden Erzeugnisse nach dritten Ländern, jedoch nichts Entsprechendes für die Verkäufe innerhalb des Gemeinsamen Marktes vorsieht, läßt sich nicht *a contrario* schließen, daß ein System von Mindestpreisen für die Verkäufe innerhalb der Gemeinschaft als verboten anzusehen wäre, und das nicht einmal, wenn dieses System einseitig von einer nationalen Behörde eingerichtet und verwaltet wird. Umgekehrt kann gerade deswegen, weil diese gemeinsame Marktorganisation für den Binnenmarkt keine Interventionsregelung vorsieht, die Zulässigkeit eines nationalen Interventionssystems auf diesem Gebiet nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Die staatliche Intervention, zu deren Finanzierung die den Gegenstand dieses Verfahrens bildende Abgabe dient, kann deshalb nicht als solche beanstandet werden, sondern nur soweit sie sich — aus einem der vorgenannten oder um zu erörternden Gründe — als unvereinbar mit den allgemeinen Grundsätzen oder besonderen Vorschriften erweist, die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Marktorganisation in ihrer konkreten Ausgestaltung maßgeblich sind. Von besonderer Bedeutung kann hier sein, daß die Abgabe außer der Preisintervention auch die innerhalb des Gemeinsamen Marktes abgesetzten Mengen zu beeinflussen gestattet. Da die Mengen, die auf dem freien Markt den vom Überschußfonds festgesetzten Mindestpreis nicht erreichen, aus dem Markt genommen werden, ergibt sich die Frage, ob hierin eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung der Ausfuhr zu sehen ist. Zwar sind die niederländischen Erzeuger und Händler nicht verpflichtet, dem PVS-Fonds ihre zum festgesetzten Mindestpreis nicht verkäuflichen Erzeugnisse zu überlassen, so daß streng genommen nicht von einer hoheitlichen Maßnahme gesprochen werden kann, die unmittelbar auf die Menge der Erzeugnisse einwirkt, die sonst im innergemeinschaftlichen Handel angeboten werden könnten. Es ist aber offensichtlich, daß wegen des Interesses der niederländischen Erzeuger und Händler, einen höheren Preis als den Marktpreis zu erzielen, in der wirtschaftlichen Realität zwangsläufig dasselbe Ergebnis eintritt wie bei einem Verbot der Vermarktung der betreffenden Erzeugnisse.

Im Urteil Van Haaster hat der Gerichtshof festgestellt, daß eine nationale Maßnahme, die auch nur mittelbar oder potentiell die vermarktungsfähigen Mengen eines durch die vorliegende Verordnung der gemeinsamen Marktorganisation unterworfenen Erzeugnisses beeinflußt, mit dieser Verordnung als unvereinbar anzusehen ist. Kann dessen ungeachtet die *Überschußabgabe* unter Berücksichtigung der Ziele der Marktorganisation für die hier in Rede stehenden Erzeugnisse als zulässig angesehen werden?

Die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 234/68 erwähnt die Notwendigkeit, „stabile Marktverhält-

nisse zu gewährleisten". Nun, die betreffende niederländische Verordnung dient gerade zur Stabilisierung der Marktpreise. Aber wie Herr Generalanwalt Mayras in der Rechtssache 190/73 ausgeführt hat, bewirkt die in der Verordnung Nr. 234/68 festgelegte Normierung der Qualität der Blumenzwiebeln bereits aus sich heraus eine Stabilisierung der Preise.

Sicher wissen wir nicht, ob die gemeinschaftlichen Qualitätsvorschriften ausreichen, um die gewünschte Stabilität zu gewährleisten. Aber wir müssen auch sagen, daß — immer nach der zitierten zweiten Begründungserwägung — die Stabilität der Marktverhältnisse durch Förderung des „rationellen Absatzes" der Erzeugnisse mittels geeigneter Maßnahmen zu gewährleisten ist: Nur bei sehr wohlwollender Betrachtung der Dinge könnte man annehmen, die Vernichtung der Blumenzwiebeln oder ihre Verwendung als Viehfutter entspreche dieser Zielsetzung!

Da andererseits, wie der Vertreter der PVS in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, die Qualitätsanforderungen der nationalen Regelung für den obligatorischen Ankauf der Überschüsse weniger streng sind als diejenigen der Gemeinschaftsvorschriften, könnte das betreffende Interventionssystem tatsächlich, worauf die Klägerin des Ausgangsverfahrens hingewiesen hat, den Nachteil haben, große und hochmechanisierte Unternehmen zur Züchtung von leichter zu produzierenden, jedoch weniger marktgängigen und den gemeinschaftlichen Qualitätsnormen nicht entsprechenden Erzeugnissen anzureizen, und zwar gerade in der Absicht, die Überschüsse sofort dem Überschußfonds anzubieten, zu Lasten der Erzeuger von Zwiebeln besserer Qualität und logischerweise auch der Verbraucher.

Einerseits könnte also die durch die Überschußabgabe finanzierte Tätigkeit des PVS-Fonds eine Erzeugung anreizen, die die gemeinschaftlichen Qualitätsnormen nicht einhält; andererseits hat sie zur Folge, daß auch Erzeugnisse, die den erforderlichen Qualitätsnormen entsprechen, dem innergemeinschaftlichen Markt entzogen werden.

Unter dem ersten Gesichtspunkt läge eine offensichtliche Unvereinbarkeit mit den Zielen der durch die Verordnung Nr. 234/68 errichteten gemeinsamen Marktorganisation vor; unter dem zweiten Gesichtspunkt könnte ein Verstoß gegen das Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen vorliegen, das für dieses Sachgebiet in Artikel 10 der genannten Verordnung enthalten ist.

Das soll natürlich nicht heißen, daß jegliche staatliche Intervention zur Stabilisierung des Marktes von Erzeugnissen, die unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen, auszuschließen sei. Die Entscheidung über die Vereinbarkeit hängt sowohl von der mehr oder weniger vollständigen gemeinschaftlichen Regelung ab als auch von der besonderen Art und Wirkung nationaler Interventionsmaßnahmen auf diesem Gebiet.

Im gegenwärtigen Verfahren mag die Feststellung ausreichen, daß man es mit einer Maßnahme zu tun hat, die offensichtlich die auf der Handelsstufe angebotenen Mengen beeinflussen kann, und daß deshalb das mit dieser Abgabe finanzierte System geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel in ähnlicher Weise zu beeinträchtigen wie die Regelung der Anbaugenehmigung für Hyazinthen, deren Unvereinbarkeit mit der gemeinschaftlichen Regelung der Gerichtshof im Urteil 190/73 festgestellt hat.

6. Was nun die *Branchenabgabe* angeht, so erscheint die Situation weniger klar, teils wegen der geringen Transparenz der Höhe dieser Abgabe und deren unterschiedlichen Auswirkung auf die verschiedenen Gruppen von Abgabenschuldnern, teils auch wegen der deutlich weniger genau umschriebenen Zwecke, denen das Aufkommen der Abgabe zugeführt wird.

Auf der Grundlage der verfügbaren Angaben kann jedoch gesagt werden, daß die Erhebung einer parafiskalischen Ab-

gabe zur Finanzierung von Tätigkeiten im allgemeinen Interesse der jeweiligen Abgabepflichtigen, etwa der wissenschaftlichen Forschung und der Werbung für den Verkauf des Erzeugnisses, nicht grundsätzlich unvereinbar scheint mit der Regelung der Verordnung Nr. 234/68.

Es muß jedoch ein Vorbehalt gemacht werden für den Fall, daß die Abgabe so konstruiert ist, daß sie die ausländischen Käufer gegenüber den inländischen diskriminiert, indem sie jene stärker belastet als diese. In diesem Fall müßte das grundsätzliche Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäß Artikel 7 EWG-Vertrag entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil 14/68 — Wilhelm/Bundeskartellamt — Slg. 1969, 16) für unmittelbar anwendbar angesehen werden. Der diskriminierende Charakter der Abgabe würde gewiß nicht deswegen entfallen, weil die ausländischen Händler vielleicht anderweitig irgendwelche fiskalischen Vorteile gegenüber den inländischen Händlern haben, insbesondere, wenn diese das Endprodukt wiederum in den betreffenden Staat ausführen. Es würde nämlich nicht zur Klarheit des gemeinschaftlichen Systems und zur Rechtssicherheit beitragen, wenn man annähme, daß eine diskriminierende Regelung durch vorgebliche indirekte wirtschaftliche Kompensationen ausgeglichen werden könnte, die übrigens nicht nur hinsichtlich ihres tatsächlichen Gesamtumfangs zweifelhaft sind (man kann annehmen, daß die Einfuhren von Blumen nach Holland, die im Ausland aus niederländischen Blumenzwiebeln gezogen werden, nicht sehr umfangreich sind), sondern auch den Opfern der Diskriminierung gar nicht zugute kommen.

Eine Abgabe, die so konzipiert wäre, wie oben unterstellt, könnte als eine durch Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 ausdrücklich verbotene Abgabe gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll angesehen werden. Das wäre selbst bei einem für alle Abgabenschuldner identischen Abgabebetrag der Fall, wenn gewisse Kategorien von inländischen Händlern, sei es auch nur indirekt, von der Abgabe wegen des Besitzes einer Handelskarte freigestellt wären, also aufgrund eines Kriteriums, das Unternehmen derselben Handelsstufe aus anderen Mitgliedstaaten nicht erfüllen können.

7. Schließlich legt der niederländische Richter eine dritte Frage vor, die die Auslegung des Artikels 93 Absatz 3 EWG-Vertrag im Zusammenhang mit einem Schreiben des Vizepräsidenten der Kommission an den niederländischen Außenminister vom 9. Februar 1972 über die Anwendung des Artikels 93 auf gewisse staatliche Beihilfen auf dem betreffenden Sektor zum Gegenstand hat. Angesichts des engen Zusammenhangs, den der nationale Richter zwischen dem Ersuchen um Auslegung der genannten Vertragsbestimmung und dem erwähnten Schreiben der Kommission herstellt, könnte ich mich eigentlich darauf beschränken, einfach zu sagen, daß dieses Schreiben sich ausdrücklich auf die Anwendung allein des ersten Absatzes des Artikels 93 bezieht, der die fortlaufende Überprüfung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Beihilferegelungen durch die Kommission betrifft, während Absatz 3 den Fall behandelt, daß die Einführung neuer Beihilfen oder wenigstens von Änderungen innerhalb des bestehenden Systems beabsichtigt ist.

Vielleicht reicht es aber nicht aus, die Antwort auf diese mehr formale Bemerkung zu beschränken, weil der niederländische Richter, wenn er auch einem Mißverständnis über die tatsächliche Bedeutung des Schreibens der Kommission unterlegen sein mag, in der Begründung seiner Vorlageentscheidung sich auch auf die Einführung neuer Beihilfen oder wenigstens auf die Änderung bestehender Beihilferegelungen bezieht, welche er in den genannten PVS-Verordnungen über die vorstehend untersuchten parafiskalischen Abgaben zu erkennen glaubt. Unabhängig von der Bedeutung und Tragweite des erwähnten Schreibens der Kommission erhebt sich deshalb tatsächlich für die Entscheidung des Ausgangs-

verfahrens eine Frage nach der Auslegung des Artikels 93 Absatz 3 EWG-Vertrag. Denn, wenn die niederländischen Verordnungen von 1971 und 1972 über die Überschuß- und die Branchenabgabe tatsächlich wesentliche Neuerungen gegenüber den bestehenden Beihilferegelungen gebracht hätten, dann wäre gemäß Artikel 93 Absatz 3 die Kommission bei Meidung der Unanwendbarkeit davon vorher zu unterrichten gewesen. Gänzlich unerheblich wäre in diesem Zusammenhang der Umstand, daß die betreffenden Beihilfen von einer Körperschaft des Privatrechts verwaltet werden, solange die entsprechenden Mittel das Aufkommen einer mit Zustimmung der staatlichen Stellen erhobenen fiskalischen oder parafiskalischen Abgabe sind.

Unter diesem Gesichtspunkt und ohne der Antwort auf die Frage vorgreifen zu wollen, ob diese Verordnungen gegenüber den bereits bestehenden Beihilfesystemen tatsächlich Neuerungen brachten, sei an die Rechtsprechung dieses Gerichtshofes erinnert, der entschieden hat, daß die unmittelbare Wirkung des Verbots für den betreffenden Staat, die beabsichtigten Beihilfemaßnahmen durchzuführen, jede Beihilfemaßnahme betrifft, die durchgeführt wird, ohne daß sie angezeigt ist, oder die im Falle der Anzeige während der Vorprüfungsphase oder — falls die Kommission ein förmliches Verfahren einleitet — vor Erlaß der abschließenden Entscheidung durchgeführt wird. Für diesen gesamten Zeitraum begründet das Verbot Rechte der einzelnen, die von den nationalen Gerichten zu beachten sind. Wenn auch die unmittelbare Geltung des besagten Verbots die nationalen Gerichte nötigt, das Verbot anzuwenden, ohne daß ihm wie auch immer geartete Vorschriften des nationalen Rechts entgegengehalten werden können, so bestimmen sich doch die rechtstechnischen Voraussetzungen für die Erreichung dieses Zieles nach dem internen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates (EuGH 11. Dezember 1973 — Lorenz, 120/73 — Slg. 1973, 1471; in gleichem Sinne auch die Urteile in den Rechtssachen 121, 122, 141/73 — Markmann, Nordsee, Lohrey — Slg. 1973, 1495, 1511 und 1527).

Wenn also die betreffenden nationalen Verordnungen gegenüber der vorausgegangenen Regelung derartige Neuerungen darstellen sollten, daß man von neuen Beihilfen sprechen könnte, von denen die Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages zu unterrichten gewesen wäre, so stände die unterlassene Mitteilung ihrer Anwendbarkeit entgegen. Der Hinweis auf diese zwei Arten von Abgaben im Schreiben der Kommission vom 9. Februar 1972 läßt nicht erkennen, ob die Kommission sich auf das System bezieht, das die beiden den niederländischen Richter beschäftigenden Verordnungen regeln, oder auf ein früheres System, welches trotz gleichlautender Bezeichnung wesentlich anders war. Der Umstand, daß die Kommission diese Beihilfemaßnahmen nach Artikel 93 Absatz 1 prüft, bedeutet jedoch keine klare Stellungnahme in dem Sinne, daß die Kommission es ausschließen wollte, daß die betreffenden niederländischen Verordnungen gegenüber dem bestehenden System Neuerungen enthalten und deshalb der Pflicht zur Unterrichtung nach Absatz 3 unterliegen. Der nationale Richter wird festzustellen haben, ob die PVS-Verordnungen von 1971 und 1972 wesentliche Bestandteile der bestehenden Beihilferegelung verändert haben — wie zum Beispiel die verfolgten Ziele, die Besteuerungsgrundlage, den Kreis der Abgabepflichtigen oder die Finanzierungsquelle — oder ob man sich im Gegenteil darauf beschränkt hat, nur kleinere Änderungen im Rahmen der ursprünglichen Regelung vorzunehmen. Im ersten Fall wäre dann zu prüfen, ob das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 3 eingehalten worden ist, was nach den von der Kommission in dieser Rechtssache abgegebenen Erklärungen allerdings wohl auszuschließen ist. Im zweiten Fall käme das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 3 nicht zum Zuge, und die betreffenden Verordnungen fielen weiterhin unter die allgemeinen Bestimmungen des Artikels 93 Absätze 1 und 2 über die bestehenden Beihilferegelungen.

8. Da das nationale Interventionssystem, auf das sich der niederländische Richter bezieht, in manchem nicht ganz transparent erscheint, war es nicht möglich, zu allen untersuchten Punkten mit vollkommener Klarheit Stellung zu beziehen. Überdies bleibt es, wenn es um die Beantwortung von Auslegungsersuchen in Vorabentscheidungsverfahren geht, in erster Linie Aufgabe des nationalen Richters, die Tatsachen festzustellen, auf die das Gemeinschaftsrecht anzuwenden ist. Wenn diese Tatsachen einen der oben bezeichneten Tatbestände erfüllen sollten, wird er die sich daraus ergebenden Folgerungen ziehen. Insbesondere wird er die innerstaatlichen Abgaben für unanwendbar erklären, soweit sie geeignet sind, Diskriminierungen zwischen den inländischen Käufern und denen aus anderen Mitgliedstaaten zu verursachen, soweit sie gegen die Verbote des Artikels 10 der Verordnung Nr. 234/68 verstoßen oder soweit sie den Zielen der gemeinsamen Marktorganisation und deren ordnungsgemäßem Funktionieren — auch hinsichtlich dessen, was über die Qualitätsnormen gesagt worden ist — zuwiderlaufen, oder schließlich, wenn hinsichtlich dieser Maßnahmen die Formvorschriften des Artikels 93 Absatz 3 EWG-Vertrag nicht eingehalten sind.

Ich schlage deshalb vor, das Ersuchen des niederländischen Richters wie folgt zu beantworten:

1. Abgaben, die in einem Staat auf Verkäufe von Erzeugnissen erhoben werden, die unter die Verordnung (EWG) Nr. 234/68 fallen und dazu bestimmt sind, im Rahmen einer nationalen Marktordnung Preisinterventionen oder andere Zwecke von allgemeinem Interesse für die Erzeuger zu finanzieren, verletzen den allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung und stellen Maßnahmen gleicher Wirkung wie Ausfuhrzölle dar, die verboten sind, soweit die Regelungen, deren Funktionieren sie ermöglichen, unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell für die in anderen Mitgliedstaaten wohnenden Käufer eine höhere Belastung mit sich bringen als für die in dem betreffenden Staat ansässigen, die auf derselben Handels- oder Verwendungsstufe tätig sind.

2. Eine inländische Abgabe, die auf dem Käufer eines bestimmten Erzeugnisses lastet und dazu bestimmt ist, den obligatorischen Ankauf dieses Erzeugnisses zu einem garantierten Mindestpreis durch eine öffentliche oder private Stelle zu finanzieren, verstößt gegen eine für dieses Erzeugnis bestehende, Qualitätsnormen einschließende gemeinsame Marktordnung, soweit sie auch zur Finanzierung des Ankaufs von Erzeugnissen dient, den den genannten gemeinschaftlichen Normen nicht entsprechen.

3. Wenn diese Abgabe es ermöglicht, Erzeugnisse aus dem Markt zu nehmen, soweit deren Marktpreis einen von einer nationalen Stelle vorher festgesetzten Preis unterschreitet, ist sie geeignet, den Warenverkehr zu be-

schränken. Falls diese Beschränkung nicht im Hinblick auf die Erfordernisse der Anwendung der gemeinsamen Marktorganisation oder deren Ziele zu rechtfertigen ist, kann in dem nationalen Interventionssystem, zu dem die Abgabe als wesentlicher Bestandteil gehört, eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung gesehen werden, welche für den Bereich der Verordnung Nr. 234/68 durch deren Artikel 10 verboten ist.

4. Von nationalen Maßnahmen, die neue Beihilferegelungen oder innerhalb einer bestehenden Regelung Neuerungen einführen, ist die Kommission bei Meidung der Unanwendbarkeit gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag zu unterrichten.