4. Es ist Sache des nationalen Gerichts zu beurteilen, ob und gegebenenfalls inwieweit die Steuer, über die es zu befinden hat, tatsächlich solche Wirkungen erzeugt hat.

5. Eine Steuer der oben beschriebenen Art fällt selbst dann nicht unter das Verbot von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Ausfuhrzölle, wenn sie auf lebend exportierte Rinder zu dem Zeitpunkt, zu dem diese zur Ausfuhr geliefert werden, erhoben wird, sofern sie auch auf nicht exportierte Rinder systematisch nach denselben Merkmalen zu dem Zeitpunkt erhoben wird, zu dem diese zur Schlachtung geliefert werden.

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. März 1981.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer
in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

P. Pescatore

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 17. DEZEMBER 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Der Vertreter der Kommission hat die vorliegenden Rechtssachen in der mündlichen Verhandlung als wichtig und schwierig bezeichnet. Ich teile seine Ansicht.

Sie sind im Wege von Vorabentscheidungsersuchen vor den Gerichtshof gelangt, die der irische High Court (Justice Barrington) in zwei bei ihm anhängigen Verfahren vorgelegt hat. In diesem Verfahren machen die Kläger geltend, eine Verbrauchsteuer von 2 % des zu versteuernden Werts, die 1979 zeitweilig auf

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse erhoben wurde, sei mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar.

Obwohl diese finanzielle Belastung in den Rechtsvorschriften, durch die sie eingeführt wurde, als Verbrauchsteuer (duty of excise) bezeichnet ist und der vorlegende Richter in seinen Vorlagefragen von einer Steuer (tax) spricht, haben die Vertreter der Beteiligten für sie im Verfahren vor dem Gerichtshof den Begriff Abgabe (levy) verwendet. Der Klarheit und der Kürze halber will auch ich von einer Abgabe sprechen.

Kläger in dem ersten Verfahren sind ein Verband irischer Milcherzeuger, The Irish Creamery Milk Suppliers Association (ICMSA), und sechs einzelne irische Landwirte, darunter der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende der Irish Farmers' Association (Verband der irischen Landwirte), die im Namen aller Mitglieder dieses Verbands klagen. Kläger in dem zweiten Verfahren sind drei irische Schlachthofeigentümer und eine Handelsgesellschaft namens McMonagle (Livestock Exporters) Limited (im folgenden: McMonagle), die lebende Rinder aus Irland ausführt. Für die Beklagten sind in den beiden Verfahren verschiedene Bezeichnungen verwendet worden, es handelt sich bei ihnen aber in beiden Fällen letztlich um die irische Regierung.

Die Erhebung der Abgabe ist in einer Reihe von Verordnungen der irischen Regierung und der irischen Revenue Commissioners (Finanzbehörden) vom 30. April 1979 sowie in einer Änderungsverordnung der Regierung vom 24. Juli 1979 geregelt. Diese Verordnungen sind im Abschnitt 1 einer Anlage zur Entscheidung von Justice Barrington in jeder der beiden Rechtssachen aufgeführt.

Bei den Erzeugnissen, auf die die Abgabe erhoben wurde, handelte es sich um lebende Rinder, Frischmilch, drei Getreidearten, nämlich Weizen, Hafer und Gerste, sowie Zuckerrüben. Die Abgabe war nur für einheimische Erzeugnisse, nicht für Importe zu entrichten. Was Rinder angeht, so war sie für die Tiere zu zahlen, die sich seit mindestens 14 Tagen in Irland befanden. Es waren bestimmte Ausnahmen vorgesehen, z. B. für an Brucellose, Leukose oder Rindertuberkulose erkrankte Tiere, für die ersten 5 000 Gallonen Milch, die ein einzelner landwirtschaftlicher Betrieb erzeugte und an eine bestimmte Molkerei ablieferte und für Rüben, die in genau festgelegten Gebieten im Westen Irlands angebaut worden waren. Die Abgabe wurde zu dem Zeitpunkt erhoben, zu dem das Erzeugnis einem Schlachthof, einer Molkerei, einer Mühle oder einer Zuckerfabrik zur Verarbeitung in Irland geliefert oder zu dem es in unverarbeitetem Zustand ausgeführt wurde. Abgabepflichtig war dabei je nachdem der Eigentümer des Betriebsgrundstücks, wohin das Erzeugnis zur Verarbeitung geliefert wurde, oder der Exporteur. Die Belastung durch die Abgabe sollte jedoch von den Landwirten getragen werden. Deshalb wurde den Abgabepflichtigen das Recht eingeräumt, von dem an den Verkäufer des Erzeugnisses zu zahlenden Preis einen der Abgabe entsprechenden Betrag einzubehalten oder diesen Betrag vom Verkäufer zurückzuverlangen. Besteuerungsmaßstab war der „zu versteuernde Wert" des Erzeugnisses. Dieser wurde für Zuckerrüben als der tatsächlich gezahlte Preis und für Frischmilch, lebende Rinder und Getreide als der Preis definiert, der für das Erzeugnis bei einem Kaufgeschäft unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs zwischen einem Käufer und einem Verkäufer, die voneinander unabhängig sind, erzielt werden kann.

Die Abgabe wurde, wie gesagt, vorübergehend erhoben, und zwar auf lebende

Rinder und Frischmilch vom 1. Mai 1979 bis Ende 1979 und auf Getreide und Zuckerrüben vom 1. August 1979 bis Ende 1979.

In einer Note über den Hintergrund der Einführung der Abgabe, die die irische Regierung am 2. Oktober 1979 an die Kommission sandte, heißt es:

„In früheren Jahren bestritt die Regierung die Kosten der Bereitstellung von Ausbildungs-, Forschungs- und Beratungseinrichtungen für Landwirte in vollem Umfang aus allgemeinen Steuermitteln. Die Kosten dieser Einrichtungen betragen derzeit etwa 30 Millionen IRL pro Jahr ... Keiner Regierung erschien es bisher ratsam, die Kosten solcher Einrichtungen aus dem Ertrag direkter Abgaben oder Gebühren, die von den Benutzern oder Nutznießern dieser Einrichtungen zu erheben wären, zu decken. Die Kosten müssen daher durch eine andere Form der Besteuerung aufgebracht werden.

Aus historischen Gründen blieben der Lebensstandard und der Entwicklungsstand der Landwirtschaft in Irland bis vor kurzer Zeit hinter dem in anderen Bereichen der Wirtschaft zurück. Dies schlug sich in einer verhältnismäßig günstigen steuerrechtlichen Regelung für die Landwirtschaft nieder, insbesondere was die Einkommensteuer angeht. Seit 1972 wuchs der Lebensstandard der Landwirtschaft, hauptsächlich infolge der gemeinsamen Agrarpolitik, rasch; die steuerrechtliche Regelung wurde schrittweise geändert, um sie derjenigen für andere Wirtschaftsbereiche mit vergleichbarem Einkommen anzupassen. Zwar war diese Entwicklung bei Erstellung des Haushalts für das Jahr 1979 noch nicht abgeschlossen, die Regierung war sich aber in der damaligen Situation der Tatsache bewußt, daß die Landwirtschaft nunmehr weitaus besser in der Lage war, die besonders für sie erbrachten Dienstleistungen zu bezahlen. Bei der Suche nach einer Möglichkeit, zumindest einen Teil der Kosten von der Landwirtschaft statt vom Steuerzahler im allgemeinen zurückzuerlangen, sah sich die Regierung dem Problem gegenüber, daß nach keiner der geltenden steuerrechtlichen Regelungen eine wirksame Beschaffung von Geldmitteln im laufenden Jahr sichergestellt werden konnte. Aus diesem Grund wurde die Verbrauchsteuer für die Landwirtschaft eingeführt, die vorübergehend erhoben werden sollte, bis die Regierung nach Anhörung der betroffenen Kreise über eine endgültige steuerrechtliche Regelung für die Landwirtschaft beschlossen haben würde. In der Zeit nach der Erstellung des Haushalts wurden diese Anhörungen abgeschlossen; am 24. April wurde eine endgültige, von 1980 an geltende steuerrechtliche Regelung veröffentlicht. Die Steuer wird nur noch bis zum 31. Dezember 1979 erhoben."

Diese Darstellung der Vorgeschichte, insbesondere die Ausführungen zur Besteuerung der irischen Landwirte, ist von den Vertretern der Kläger in der mündlichen Verhandlung heftig bestritten worden. Sie haben behauptet, die Abgabe sei als Reaktion auf Proteste anderer Steuerzahler eingeführt worden, die Beschwerde darüber geführt hätten, daß sie im Vergleich zu den Landwirten zu hoch besteuert würden. Hierzu ist fairerweise zu sagen, daß die irische Regierung in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof zwar im wesentlichen ihre gegenüber der Kommission abgegebene Stellungnahme wiederholt, zugleich aber diese Proteste erwähnt hat. Es ist selbstverständlich nicht Sache des Gerichtshofes, diesen Meinungsstreit zwischen den Parteien zu entscheiden. Der einzige damit zusammenhängende Gesichtspunkt, der im Verfahren vor dem Gerichtshof von Belang ist, ist meines Erachtens die unbestrittene Tatsache, daß der Ertrag der

Abgabe dem allgemeinen Haushalt zufließt und nicht — durch Verordnung oder auf andere Weise — für bestimmte Ausgaben zweckgebunden ist.

Der erste Rechtsstreit, in dem die ICMSA zusammen mit anderen Klägerin ist, wurde im September und Oktober 1979 durch einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung bei Justice Barrington anhängig. Beim damaligen Verfahrensstand hatten die Beklagten noch keine Erklärung abgegeben, jedoch waren eidesstattliche Versicherungen eingereicht worden, die erkennen ließen, daß über bestimmte Tatsachen zwischen den Parteien Streit bestand; dieser betraf insbesondere die Merkmale des irischen Marktes für landwirtschatliche Erzeugnisse und die dort vorherrschenden Bedingungen sowie die daraus folgenden Auswirkungen der Erhebung der Abgabe. Der Antrag der Kläger ging dahin, 1. den Gerichtshof anzurufen und 2. eine Anordnung zu erlassen, durch die den Beklagten bis zur endgültigen Entscheidung des Rechtsstreits die weitere Erhebung der Abgabe untersagt werden sollte. Das zweite Begehren bereitete letztlich keine Schwierigkeit, weil die Regierung eine Verpflichtungserklärung abgab, wonach die im Hinblick auf die Abgabe geleisteten Zahlungen zurückerstattet werden, wenn die Abgabe schließlich für rechtswidrig erklärt werden sollte. Im Ausgangsverfahren konzentrierte sich das Vorbringen der Parteien überwiegend auf die Frage, ob der Gerichtshof angerufen werden sollte. Die Regierung machte geltend, für eine Vorlage sei es beim gegenwärtigen Verfahrensstand zu früh; sie sollte erst nach Klärung des Sachverhalts angeordnet werden, um zu vermeiden, daß sich nach Klärung des Sachverhalts eventuell weitere Fragen des Gemeinschaftsrechts stellten und so der „in höchstem Maße unerwünschte" Fall eintreten könne, daß in derselben Rechtssache mehr als einmal vorgelegt werden müßte. Justice Barrington schloß sich dem jedoch nicht an. Er vertrat die Ansicht, die grundlegende Frage, über die in dem Verfahren zu entscheiden sei, sei die, ob die Abgabe zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsvorschriften, durch die sie eingeführt worden sei, rechtmäßig oder rechtswidrig gewesen sei. Dies sei eine ausschließlich gemeinschaftsrechtliche Frage, bei deren Beantwortung es nicht darauf ankomme, ob irgendwelche Tatsachenbehauptungen über die Verhältnisse in Irland bewiesen oder widerlegt seien.

Die Regierung legte gegen die Entscheidung von Justice Barrington, die Rechtssache dem Gerichtshof im damaligen Verfahrensstadium vorzulegen, Rechtsmittel zum irischen Supreme Court ein. In der mündlichen Verhandlung über das Rechtsmittel wurde die Frage aufgeworfen, ob es mit Artikel 177 EWG-Vertrag vereinbar sei, daß ein Recht bestehe, den Vorlagebeschluß eines nationalen Gerichts durch Rechtsmittel zu einem höheren nationalen Gericht anzufechten. Obwohl Entscheidungen des Gerichtshofes zu dieser Frage (darunter vermutlich das Urteil in der Rechtssache 146/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf/Einfuhr- und Vorratsstelle,* Slg. 1974, 139) vor dem Supreme Court angeführt wurden, ließ sich dieser nicht davon überzeugen, daß ein solches Recht bestehen könne. Um die Verzögerung, die durch eine gesonderte die Auslegung von Artikel 177 selbst betreffende Vorlage des Supreme Court an den Gerichtshof eingetreten wäre, zu vermeiden, einigte man sich darauf, das Rechtsmittelverfahren auf unbestimmte Zeit zu vertagen und Justice Barrington darum zu ersuchen, in seinem Vorlagebeschluß eine Frage zu Artikel 177 aufzunehmen.

So kommt es, daß mit diesem Beschluß dem Gerichtshof zwei Fragen vorgelegt worden sind, nämlich:

„1. Hat der High Court das Ermessen, das ihm Artikel 177 EWG-Vertrag einräumt, rechtmäßig ausgeübt, als er schon im jetzigen Verfahrensstadium beschloß, die Frage 2 dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen?

2. Steht eine nationale Steuer wie die im vorliegenden Fall streitige im Widerspruch zum EWG-Vertrag, insbesondere zu dessen Artikeln 9, 11, 12, 16, 17 und 38 bis 46 oder zu einer dieser Vorschriften bzw. zu den Verordnungen Nrn. 804/68, 805/68, 3330/74 und 2727/75 des Rates oder zu einer von ihnen?"

Bei den in der Frage 2 genannten Ratsverordnungen handelt es sich natürlich um die Verordnungen, durch die die gemeinsamen Marktorganisationen für Milch und Milcherzeugnisse, für Rindfleisch, für Zucker und für Getreide errichtet wurden. Zu den unter diese Marktorganisationen fallenden Erzeugnissen gehören auch all jene, auf die die Abgabe erhoben wurde.

Der zweite Rechtsstreit wurde im November 1979 bei Justice Barrington anhängig, und zwar ebenfalls durch einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung, den der vierte Kläger, McMonagle, allein bei etwa gleichem Verfahrensstand stellte. Auf diesen Antrag erließ Justice Barrington einen Beschluß, durch den dem Gerichtshof zwei Fragen mit praktisch demselben Wortlaut wie im ersten Verfahren vorgelegt worden sind.

Mit der ersten Frage möchte ich Sie nicht lange aufhalten. Der Gerichtshof wird dadurch offensichtlich nicht ersucht, seine Entscheidung in der *Rheinmühlen*-Rechtssache zu überdenken. Auch ist im Verfahren vor dem Gerichtshof niemand für eine Verneinung der Frage eingetreten. Es war vielmehr unbestritten, daß es, wie sich aus zahlreichen Entscheidungen des Gerichtshofes klar ergibt, Sache der nationalen Gerichte ist zu entscheiden, bei welchem Verfahrensstand eine Vorlage nach Artikel 177 anzuordnen ist, und daß die Ausübung dieses Ermessens jedenfalls in Fällen der hier gegebenen Art nicht der Überprüfung durch den Gerichtshof unterliegt. Die irische Regierung hat uns jedoch nachträglich darum ersucht, den nationalen Gerichten eine Orientierungshilfe hinsichtlich der Erwägungen an die Hand zu geben, die sie ihrer Entscheidung über die Frage, bei welchem Verfahrensstand eine Vorlage anzuordnen ist, zugrunde legen sollen. Hierzu kann man, so meine ich, kaum mehr sagen, als daß es zwar in der Regel dem Gerichtshof die Arbeit erleichtert, wenn der entscheidungserhebliche Sachverhalt vor Anordnung der Vorlage festgestellt worden ist, daß aber Fälle auftreten können, in denen eine frühere Vorlage zweckdienlich sein kann, so z. B., wenn sich das nationale Gericht ohne eine Entscheidung des Gerichtshofes nicht sicher sein kann, auf welche Tatsachenfragen es gegebenenfalls ankommt.

Der Umstand, daß die zweite Vorlagefrage nach Ansicht von Justice Barrington eine ausschließlich gemeinschaftsrechtliche Frage ist, die unabhängig von dem zwischen den Parteien streitigen Sachverhalt zu entscheiden ist, wirkt sich jedoch meines Erachtens in erheblichem Maße auf die Art und Weise aus, in der der Gerichtshof diese Frage angehen muß. Die Parteien, insbesondere die Kläger, haben vor dem Gerichtshof Argumente vorgebracht, die sie auf ihre jeweilige Version des Sachverhalts stützten. Die Kläger haben nicht nur von den durch ihre eidesstattlichen Versicherungen erbrachten Nachweisen gesprochen, sondern dem Gerichtshof zum Beweis ihrer Tatsachenbehauptungen auch ein Gutachten vorgelegt, das der Professor

für Milch- und Lebensmittelwirtschaft am University College in Cork, Denis Lucey, für die Irish Farmers' Association und die ICMSA erstellt hatte. Dieses Gutachten befaßt sich überwiegend mit den Folgen der Erhebung der Abgabe, nämlich dem Ertrag der Abgabe und ihrer Auswirkung auf das Einkommen der Landwirte, auf die Erzeugung und auf den jeweiligen Markt. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der irischen Regierung zwar eingeräumt, daß das Gutachten von Professor Lucey Passagen enthalte, denen die irische Regierung zustimmen könne, er hat sich aber gegen die Verwertung des Gutachtens gewandt, da es sich nach Ansicht der irischen Regierung um ein parteiisches Gutachten handele. Der Vertreter der ICMSA und der Kläger im selben Ausgangsverfahren hat in der mündlichen Verhandlung sogar noch weitere Beweisunterlagen, nämlich verschiedene Handelsstatistiken, übergeben. Dieses ganze Beweismaterial und die darauf gestützten Argumente darf der Gerichtshof meiner Ansicht nach nicht berücksichtigen. Er würde sich sonst an die Stelle des Tatsachenrichters in diesen Rechtssachen, des irischen High Court, setzen, und dies, obwohl er der irischen Regierung nicht einmal uneingeschränkt Gelegenheit gegeben hat, die Beweisführung der Kläger zu entkräften.

Die zweite Frage des vorlegenden Richters gliedert sich in zwei Teilfragen:

1. Ist eine Steuer der hier fraglichen Art eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Einfuhr- oder Ausfuhrzoll?
2. Ist eine derartige Steuer mit den Preisvorschriften der Verordnungen vereinbar, die die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte regeln?

Die ICMSA und die Kläger im selben Ausgangsverfahren haben geltend gemacht, die Abgabe habe bei lebenden Rindern wegen der 14-Tage-Regelung die gleiche Wirkung wie ein Einfuhrzoll gehabt. Dieses Vorbringen ist meines Erachtens zurückzuweisen. Zweck der 14-Tage-Regelung war es ganz einfach, zu klären, wann ein Tier als zum irischen Viehbestand gehörend anzusehen sein sollte. Für ein Tier, das einmal Teil dieses Viehbestands geworden war, war die Abgabe zu entrichten, wenn und sobald es einem Schlachthof angeliefert wurde. Die Abgabe war aber nicht deshalb zu entrichten, weil das Tier eingeführt worden war. Wurde es nämlich innerhalb von 14 Tagen nach seiner Einfuhr einem Schlachthof angeliefert, so unterlag es der Abgabe nicht.

Weitaus gewichtiger war das von der Firma McMonagle in den Vordergrund ihrer Erklärung gestellte Argument, die Abgabe habe — wiederum bei lebenden Rindern — die gleiche Wirkung wie ein Ausfuhrzoll gehabt, weil sie innerhalb Irlands nur für Tiere zu entrichten gewesen sei, die als Schlachtvieh verkauft worden seien, während sie für Exporte unabhängig vom Zweck des Verkaufs zu entrichten gewesen sei, es also nicht darauf angekommen sei, ob die Tiere als Schlacht-, Mast-, Zucht- oder Milchvieh verkauft worden seien. Es wurde das einleuchtende Beispiel eines jungen Zuchtbullen genannt, den niemand zu anderen als zu Zuchtzwecken kaufen würde. Beim Verkauf innerhalb Irlands wäre für ihn keine Abgabe zu entrichten, während er, würde er ausgeführt, der Abgabe unterliegen würde. Ich sehe nicht, wie sich etwa der Schluß vermeiden ließe, daß die Abgabe insoweit die gleiche Wirkung wie ein Ausfuhrzoll hatte. Hierzu verweise ich auf die Rechtssache 51/74 *(van der Hulst,* Slg. 1975, 79), in der der Gerichtshof aufgeführt hat: „Soweit sich feststellen läßt, daß die Anwendung einer inländischen Abgabe den Verkauf ins Ausland stärker belastet als den Verkauf

im Inland, entfaltet diese Abgabe gleiche Wirkung wie ein Ausfuhrzoll." Die irische Regierung hat dieses Ergebnis dadurch zu vermeiden versucht, daß sie vorgetragen hat, innerhalb Irlands als Mast-, Zucht- oder Milchvieh vekaufte Tiere würden letztlich alle in einem Schlachthof enden und dann der Abgabe unterliegen. Es darf bezweifelt werden, daß es sich tatsächlich so verhält. Manche Tiere sterben auf dem Bauernhof oder erhalten den Gnadenschuß, weil sie krank sind, ohne jemals in einen Schlachthof gebracht zu werden. Jedenfalls hat der Gerichtshof in zahllosen Fällen entschieden, daß eine Steuer nur dann keine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Einfuhrzoll ist, wenn sie auf einheimische Erzeugnisse und Importe nach den gleichen Merkmalen erhoben wird. Siehe z. B. die Rechtssache 87/75 *(Bresciani/Italienische Finanzverwaltung,* Slg. 1976, 129) und die Rechtssache 132/78 *(Denkavit Loire/Französischer Staat,* Slg. 1979, 1923). Dieser Grundsatz muß meines Erachtens in gleicher Weise auch für Ausfuhren gelten.

Ich komme nun zur zweiten Teilfrage.

Insoweit machen die Kläger im wesentlichen geltend, eine Abgabe der hier fraglichen Art stelle tatsächlich oder potentiell einen Eingriff in den Preisbildungsmechanismus dar, der durch die gemeinsamen Marktorganisationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse geschaffen worden sei und sei daher rechtswidrig.

Ich brauche die Einzelheiten dieses Mechanismus wohl nicht noch einmal darzustellen. Sie sind Ihnen vertraut; außerdem haben sie die ICMSA und die Kläger im selben Ausgangsverfahren sowie — in beiden Rechtssachen — die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen sorgfältig analysiert.

Die Kläger verweisen auf Artikel 39 EWG-Vertrag, in dem die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik aufgeführt sind, insbesondere auf das Ziel b dieser Vorschrift, „auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten". Die Kläger machen geltend, dies sei eines der Ziele, die der Rat verfolge und verfolgen müsse, wenn er Jahr für Jahr Orientierungs- und Richtpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse festsetze. Daher sei es mit dem System unvereinbar, daß ein Mitgliedstaat diese Erzeugnisse besteuere, um die von den Landwirten für sie erzielten Preise zu senken.

Die Kläger haben auch auf zahlreiche Urteile verwiesen, in denen der Gerichtshof festgestellt hat, daß die Mitgliedstaaten, sobald die Gemeinschaft gemäß Artikel 40 EWG-Vertrag eine Regelung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen hat, verpflichtet sind, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Regelung abweichen oder sie verletzen können. Als Beispiele aus der neuesten Rechtsprechung nenne ich die Rechtssachen 83/78 *(Pigs Marketing Board/Redmond,* Slg. 1978, 2347) und 177/78 *(Pigs and Bacon Commission/McCarren,* Slg. 1979, 2161; auf diese Rechtssache werde ich noch zurückzukommen haben). Die Kläger verweisen auf Urteile des Gerichtshofes, in denen besonders festgestellt worden war, daß nationale Maßnahmen, die den Preisbildungsmechanismus gemeinsamer Marktorganisationen verletzen, rechtswidrig sind. Als Beispiele haben sie die Urteile in den Rechtssachen 60/75 *(Russo/AIMA,* Slg. 1976, 45) und 52/76 *(Benedetti/Munari,* Slg. 1977, 163) angeführt, in denen festgestellt worden ist, daß es mit einer gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar ist, wenn ein Mitgliedstaat ein Er-

zeugnis, daß unter diese Marktorganisation fällt, auf dem Weltmarkt aufkauft und auf dem Gemeinsamen Markt unter dem Richtpreis weiterverkauft. Als weitere Beispielsfälle haben die Kläger die lange — mit der Rechtssache 31/74 *(Galli,* Slg. 1975, 47) beginnende und zuletzt mit den Rechtssachen 95 und 96/79 *(Procureur du Roi/Kefer und Delmelle,* Slg. 1980, 103) fortgeführte — Reihe von Entscheidungen über nationale Preiskontrollen genannt, in denen der Grundsatz aufgestellt worden ist, daß nationale Rechtsvorschriften zur Kontrolle oder Festsetzung der Preise von Erzeugnissen, die unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen, nur rechtmäßig sind, soweit sie die Ziele und das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation und insbesondere ihr Preissystem nicht gefährden. Ein besonders einschlägiger Fall aus dieser Rechtsprechung scheint mir die Rechtssache 10/79 *(Toffoli,* Slg. 1979, 3301) zu sein. Darin hat der Gerichtshof die Bedeutung der Rolle des Richtpreises sowie die Tatsache unterstrichen, daß die Interventionsregelung dem Zweck dient, so auf die Marktkräfte einzuwirken, daß die Erzeuger einen „am Richtpreis orientierten" Preis erzielen können; der Gerichtshof hat demgemäß in dem Urteil festgestellt, daß jeder Versuch eines Mitgliedstaats, unmittelbar oder mittelbar den Erzeugerpreis für Milch festzusetzen, mit der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse unvereinbar ist.

Ein weiterer Präzedenzfall, der für die Auffassung der Kläger spricht, scheint mir die Rechtssache 77/76 *(Cucchi/Avez,* Slg. 1977, 987) zu sein. Dort hat der Gerichtshof festgestellt, daß aufgrund der Verordnung Nr. 3330/74, die die gemeinsame Marktorganisation für Zucker regelt, die Zuständigkeit zum Erlaß spezifischer Maßnahmen, die die Wirkungen einer Änderung des gemeinschaftlichen Preisniveaus begrenzen, ausschließlich bei der Gemeinschaft liegt (s. Randnrn. 27 bis 35 der Entscheidungsgründe); die Folge dieser Entscheidung bestand darin, daß in jener Rechtssache eine durch italienische Rechtsvorschriften eingeführte Abgabe auf Zuckervorräte, die am Ende eines Wirtschaftsjahres bei Unternehmen lagerten, ungültig war.

Die irische Regierung hat versucht, dieser Argumentation erstens dadurch entgegenzutreten, daß sie vortrug, die Abgabe beeinflusse nicht die Preise, die den Landwirten infolge des Wirkens der Marktkräfte und der Interventionsregelung gezahlt würden, sondern sie wirke sich lediglich „als Steuerabzug von dem dem Erzeuger zustehenden Marktpreis" aus. Dies kommt mir, mit Verlaub zu sagen, fast wie ein Spiel mit Worten vor. Nehmen wir zum Beispiel Zuckerrüben, für die in Artikel 4 der Verordnung Nr. 3330/74 des Rates ein Mindestpreis festgesetzt wurde. Werden von diesem Preis 2 % abgezogen, so verringert sich dadurch offensichtlich der Betrag, der nach dem Willen des Rates den Zuckerrübenerzeugern zukommen sollte; daß der Abzug etwa als Steuer bezeichnet wird, ändert hieran nichts. Die Durchkreuzung der Absicht des Rates mag bei Erzeugnissen, für die kein Mindestpreis, sondern nur ein Richt- oder Orientierungspreis festgesetzt worden ist, zwar nicht so sehr ins Auge fallen; sie ist aber deswegen, so meine ich, nicht weniger eine Realität. Der Richtpreis ist der Preis, auf dessen Erzielung durch die Erzeuger die gemeinsame Marktorganisation ausgerichtet ist. Nehmen wir an, dieses Ziel sei 1979 in Irland tatsächlich erreicht worden, so daß die Marktpreise gleich den Richtpreisen waren, so wären die Einnahmen der irischen Erzeuger durch die Abgabe auf 2 % weniger als die Richtpreise verringert worden.

Im Zusammenhang mit den Richtpreisen hat mir die irische Regierung die Ehre erwiesen, eine Passage aus meinen Schlußanträgen in der *Galli*-Rechtssache zu zitieren. Man muß sich jedoch vor Augen halten, daß der Gerichtshof mir in jener Rechtssache nicht gefolgt ist und daß die Rechtslage, wie sie sich infolge der Entscheidungen des Gerichtshofes in den späteren „Preiskontrollfällen" herausgebildet hat, anders ist, als sie sich mir damals darstellte.

Weiter hat die irische Regierung geltend gemacht, angesichts des mit der Abgabe verfolgten Ziels, die Erzeuger zu besteuern, habe die Einführung der Abgabe im Rahmen der den Mitgliedstaaten nach dem Vertrag zustehenden Befugnis gelegen, die ihrer Hoheitsgewalt unterliegenden Personen zu besteuern. Es steht jedoch, worauf die Kommission hingewiesen hat, außer Zweifel, daß die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Steuererhebung durch den Vertrag und die aufgrund des Vertrags vom Rat erlassenen Rechtsvorschriften in der Tat eingeschränkt worden ist. Von so offensichtlichen Beispielen wie den Vertragsbestimmungen über Zölle und Abgaben gleicher Wirkung und den Artikeln 95 bis 97 des Vertrages einmal abgesehen, verbieten es die Richtlinien des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer den Mitgliedstaaten, irgendein anderes Umsatzsteuersystem als das gemeinsame Mehrwertsteuersystem aufrechtzuerhalten oder einzuführen (s. besonders die Richtlinien 67/227/EWG vom 11. April 1967 und 77/388/EWG vom 17. Mai 1977). Selbstverständlich bezweifelt niemand das Recht der Mitgliedstaaten, die Landwirte der Einkommensteuer zu unterwerfen, mag sie sich nach den Gewinnen oder nach dem Jahresertragswert ihres Grundbesitzes bemessen. Bei der hier in Frage stehenden Abgabe handelt es sich jedoch nicht um eine solche Steuer, denn sie war eine Steuer auf besondere Arten von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die unabhängig von den persönlichen Verhältnissen des Landwirts, der sie verkaufte, zum Zeitpunkt des Verkaufs erhoben wurde. Wie der Vertreter der ICMSA und der anderen Kläger desselben Ausgangsverfahrens, nach meiner Meinung überzeugend, in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, dürften die Mitgliedstaaten eine solche Steuer, wenn ihnen ihre Einführung grundsätzlich gestattet wäre, in beliebiger Höhe und für jeden beliebigen Zeitraum einführen und den Steuersatz von Zeit zu Zeit ändern. Es gibt keinen rechtlichen Maßstab, anhand dessen ihre Befugnis insoweit eingeschränkt werden könnte. Auf dieser Grundlage hätte jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, jedes Jahr, nachdem der Rat die gemeinschaftlichen Preise für das folgende Jahr festgesetzt hat, die Entscheidung des Rates nach seinem Gutdünken zu hintertreiben, so daß letzten Endes auf gemeinschaftliche Preise ganz verzichtet werden könnte.

Es sind Ausführungen zu der Mitverantwortungsabgabe für Milch gemacht worden, die durch die Verordnung (EWG) Nr. 1079/77 des Rates eingeführt wurde und über deren Gültigkeit der Gerichtshof in der Rechtssache 138/78 *Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Slg. 1979, 713) zu befinden hatte. Es ist unstrittig und ergibt sich auch klar aus der Präambel jener Verordnung, daß durch diese Abgabe das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei Milch und Milcherzeugnissen wiederhergestellt werden sollte, daß es sich also mit anderen Worten um eine Marktlenkungsmaßnahme handelte. Ebenso ist unstrittig, daß jene Abgabe in derselben Weise wie die wirkt, die Gegenstand dieses Verfahrens ist. Die Beteiligten haben jedoch aus

diesen Prämissen verschiedene Schlüsse gezogen. Meines Erachtens kann daraus richtigerweise nur geschlossen werden, daß für die Einführung einer solchen Abgabe nunmehr ausschließlich die Gemeinschaft zuständig ist.

Die Kommission ist vor dem Ergebnis, daß die hier strittige Abgabe mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist, vor allem aus Furcht vor den daraus erwachsenden Konsequenzen zurückgeschreckt, „da", wie sie sich ausdrückte, „zu berücksichtigen ist, daß es in allen Mitgliedstaaten steuerliche und steuerähnliche Maßnahmen gibt, die eingesetzt werden, um Geldmittel für ein breites Spektrum von Dienstleistungen im Agrarbereich zu beschaffen". Die Kommission hat in diesem Zusammenhang unsere Aufmerksamkeit auf den Abschnitt 464 ihres Berichts über die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft von 1977 gelenkt, in dem es heißt:

„Es ist auch festzuhalten, daß in einigen Mitgliedstaaten gewisse Leistungen durch steuerähnliche Abgaben auf landwirtschaftliche Erzeugnisse finanziert werden. Dies ist der Fall in Frankreich (etwa 98 Mio ERE), in den Niederlanden (48 Mio ERE), im Vereinigten Königreich (26 Mio ERE) und in Dänemark (19 Mio ERE). Nicht berücksichtigt sind in dieser Analyse die Ausgaben für die soziale Sicherheit, da die diesbezüglichen Angaben der Mitgliedstaaten nicht einheitlich sind."

Sieht man von Beiträgen zu Einrichtungen der sozialen Sicherheit ab, bezüglich derer sich hier keine Frage stellt, so liegt die Antwort auf die Befürchtung der Kommission im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 2/73 *(Geddo/Ente Nazionale Risi,* Slg. 1973, 865). Dort hat der Gerichtshof (in der Randnr. 6 der Entscheidungsgründe) eine Unterscheidung getroffen zwischen — einerseits — innerstaatlichen Abgaben, die auf den Verkauf von im Inland hergestellten Waren einer bestimmten Art erhoben werden und die dazu bestimmt sind, einen Fonds zur Finanzierung von Beihilfen für einheimische Erzeuger dieser Waren zu finanzieren, und — andererseits — Abgaben, durch die Ausfuhrerstattungen für diese Waren verringert werden sollen. Obwohl Artikel 92 bis 94 EWG-Vertrag nicht erörtert wurden, impliziert das Urteil meines Erachtens, daß die Rechtmäßigkeit von Abgaben der ersten Art von der Rechtmäßigkeit der Beihilfen abhängt, die aus ihren Erträgen finanziert werden sollen, und ist daher ausschließlich nach diesen Artikeln des Vertrages zu beurteilen. Abgaben der zweiten Art sind hingegen rechtswidrig, weil sie den die Ausfuhrerstattungen betreffenden Bestimmungen der Verordnung zuwiderlaufen.

Die Entscheidung in der (bereits angeführten) Rechtssache *Pigs and Bacon Commission/McCarren* steht dieser Auffassung, außer vielleicht in einer Hinsicht, nicht entgegen. Der Gerichtshof hat festgestellt, daß die dort strittige Abgabe rechtswidrig ist, soweit aus ihrem Ertrag der Ausfuhrbonus finanziert werden soll, da sie insoweit, wie der Bonus selbst, den Bestimmungen der Verordnung zuwiderläuft, durch die die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch errichtet wurde. Es scheint mir klar zu sein, daß die Rechtmäßigkeit der Abgabe im übrigen, d. h. hinsichtlich des zur Finanzierung der Förderungsmaßnahmen der Pigs and Bacon Commission bestimmten Teils der Abgabe, darauf zurückzuführen war, daß diese Maßnahmen selbst, gemessen an den Artikeln 92 bis 94 EWG-Vertrag, rechtmäßig waren. Der Gerichtshof lehnte es jedoch ab, die ihm vom irischen High Court vorgelegten Fragen zu den Artikeln 92 bis 94 zu beantworten. Er tat dies mit der Begründung, daß „die Berufung auf die Artikel

92 bis 94 des Vertrages nicht die Anforderungen zu ändern [vermag], die sich für die Mitgliedstaaten aus der Einhaltung der Vorschriften über diese gemeinsame Marktorganisation ergeben" (Randnr. 21 der Entscheidungsgründe). Diese Feststellung war durchaus zutreffend, reichte jedoch für sich genommen meines Erachtens nicht aus, die Beantwortung der Fragen zu den Artikeln 92 bis 94 unnötig zu machen. Der Gerichtshof hatte wahrscheinlich, wie ich glaube, übersehen (obwohl ich darauf in meinen Schlußanträgen, nämlich auf Seite 2201, hingewiesen hatte), daß ein von der Beklagten unter Berufung auf Artikel 93 Absatz 3 vorgetragenes Argument dann, wenn man ihm gefolgt wäre, zu der Schlußfolgerung geführt hätte, daß nicht nur der zur Finanzierung des Bonus bestimmte Teil der Abgabe, sondern die gesamte Abgabe rechtswidrig war. Wenn diese Erklärung zutrifft, dann ist die Entscheidung in der damaligen Rechtssache mit der von mir geäußerten Ansicht vereinbar.

Ich sollte vielleicht im Hinblick auf einige Ausführungen über die Gutgläubigkeit der irischen Regierung, die der Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung gemacht hat, betonen, daß die von mir getroffene Unterscheidung in keiner Weise auf die Beweggründe der Regierung oder der Mitglieder der Legislative des betreffenden Mitgliedstaats abgestellt ist. Der Abgabe in der *Geddo*-Rechtssache kann die hier fragliche Abgabe deshalb nicht gleichgesetzt werden, weil ihr Ertrag dem allgemeinen Haushalt Irlands und nicht einem Fonds zur Gewährung von für die irischen Landwirte bestimmten Beihilfen zufloß, deren Wirkungen an den Artikeln 92 bis 94 zu messen wären.

Der Vertreter der Kommission hat in der mündlichen Verhandlung auch zu bedenken gegeben, daß man die Abgabe deshalb für rechtmäßig halten könnte, weil sie umfassend erhoben werde. Dies scheint mir ein ebenso unsicherer Maßstab zu sein wie die Dauer der Abgabenerhebung oder die Höhe der Abgabe. Jedenfalls kann man meines Erachtens nicht von einer umfassenden Erhebung der Abgabe sprechen, wenn diese nur eine begrenzte Anzahl von Erzeugnissen belastet.

Im Ergebnis bin ich der Auffassung, daß Sie, meine Herren Richter, in Beantwortung der vom irischen High Court dem Gerichtshof vorgelegten Fragen für Recht erkennen sollten:

1. Nach Artikel 177 EWG-Vertrag entscheiden die nationalen Gerichte nach ihrem Ermessen darüber, in welchem Stadium eines bei ihnen anhängigen Verfahrens dem Gerichtshof eine Frage vorgelegt werden soll.

2. Eine nationale Steuer, die auf alle Ausfuhren von lebenden Rindern aus dem betreffenden Mitgliedstaat, innerhalb dieses Staates aber nur auf die Lieferung von lebenden Rindern zur Verarbeitung erhoben wird, ist insoweit eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll, die nach den Artikeln 9, 12 und 16 EWG-Vertrag im Handel zwischen Mitgliedstaaten und nach Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung Nr. 805/68 im Handel mit Drittländern verboten ist.

3. Eine nationale Steuer, die auf bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse zu dem Zeitpunkt erhoben wird, zu dem sie zur Verarbeitung oder zur Ausfuhr geliefert werden, und deren Ertrag dem allgemeinen Haushalt des betreffenden Mitgliedstaats zufließt, ohne für bestimmte Beihilfen zweckgebunden zu sein, deren Wirkung an den Artikeln 92 bis 94 EWG-Vertrag zu messen wäre, ist insofern, als diese Erzeugnisse einer Preisregelung nach einer der Verordnungen zur Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation unterliegen, mit dieser Regelung unvereinbar und daher rechtswidrig.