

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)
29. April 2004 *

In der Rechtssache C-338/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch R. Lyal als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

unterstützt durch

Europäisches Parlament, vertreten durch R. Passos und A. Baas als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

gegen

Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Sims-Robertson und F. Florindo Gijón als Bevollmächtigte,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Englisch.

unterstützt durch

Irland, vertreten durch D. O'Hagan als Bevollmächtigten im Beistand von E. Fitzsimons, SC, sowie K. Maguire und D. Moloney, BL, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

durch

Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch J. Faltz als Bevollmächtigten,

durch

Portugiesische Republik, vertreten durch L. Fernandes, V. Guimarães und Â. Seça Neves als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

und durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch J. E. Collins als Bevollmächtigten im Beistand von D. Wyatt, QC, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Richtlinie 2001/44/EG des Rates vom 15. Juni 2001 zur Änderung der Richtlinie 76/308/EWG über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft sind, sowie von Abschöpfungen und Zöllen

und bezüglich der Mehrwertsteuer und bestimmter Verbrauchsteuern (ABl. L 175, S. 17) und Aufrechterhaltung der Wirkungen dieser Richtlinie bis zum Inkrafttreten einer auf der richtigen Rechtsgrundlage erlassenen Richtlinie

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Richters C. Gulmann in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Sechsten Kammer, der Richter J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissechet und R. Schintgen (Berichterstatter) sowie der Richterin F. Macken,

Generalanwalt: S. Alber,
Kanzler: R. Grass,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 9. September 2003

folgendes

Urteil

- ¹ Mit Klageschrift, die am 7. September 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 230 Absatz 1 EG die Nichtigkeitsklage der Richtlinie 2001/44/EG des Rates vom 15. Juni 2001 zur Änderung der Richtlinie 76/308/EWG über die

gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft sind, sowie von Abschöpfungen und Zöllen und bezüglich der Mehrwertsteuer und bestimmter Verbrauchsteuern (ABl. L 175, S. 17) und die Aufrechterhaltung der Wirkungen dieser Richtlinie bis zum Inkrafttreten einer auf der richtigen Rechtsgrundlage erlassenen Richtlinie beantragt.

Sachverhalt und rechtlicher Rahmen

- 2 Die Richtlinie 76/308/EWG des Rates vom 15. März 1976 über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft sind, sowie von Abschöpfungen und Zöllen (ABl. L 73, S. 18) wurde auf der Grundlage des Artikels 100 EWG-Vertrag (nach Änderung Artikel 100 EG-Vertrag, der zu Artikel 94 EG geworden ist) erlassen.
- 3 Die Richtlinie 79/1071/EWG des Rates vom 6. Dezember 1979 zur Änderung der Richtlinie 76/308/EWG (ABl. L 331, S. 10) hat den Anwendungsbereich der Richtlinie 76/308 erweitert, indem sie ihn auf Forderungen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer erstreckt hat. Da diese Richtlinie eine indirekte Steuer betraf, wurde sie auf der Grundlage der Artikel 99 EWG-Vertrag (nach Änderung Artikel 99 EG, der zu Artikel 93 EG geworden ist) und 100 EWG-Vertrag erlassen.
- 4 Die Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (ABl. L 76, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 92/108/EWG des Rates vom 14. Dezember 1992 (ABl. L 390, S. 124, im Folgenden: Richtlinie 92/12) hat den Anwendungsbereich der Richtlinie 76/308 erneut erweitert, indem sie ihn auf

Forderungen im Zusammenhang mit harmonisierten Verbrauchsteuern erstreckt hat. Auch die Richtlinie 92/12 war auf Artikel 99 EWG-Vertrag gestützt.

5 Die ersten vier Begründungserwägungen der Richtlinie 2001/44 lauten:

„(1) Die in der Richtlinie 76/308 ... niedergelegten Regelungen für die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen sind zu ändern, um der aus der Entwicklung des Steuerbetrugs erwachsenden Bedrohung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten sowie des Binnenmarktes zu begegnen.

(2) Im Rahmen des Binnenmarktes sollten die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, die zunehmend durch Steuerhinterziehung bedroht werden, geschützt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit und Neutralität des Binnenmarktes in steuerlicher Hinsicht besser zu gewährleisten.

(3) Zum besseren Schutz der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten und der Neutralität des Binnenmarktes sollte der Anwendungsbereich der in der Richtlinie 76/308/EWG vorgesehenen gegenseitigen Unterstützung auf Forderungen in Bezug auf bestimmte Einkommen- und Kapitalsteuern und Steuern auf Versicherungsprämien ausgedehnt werden.

(4) Damit Forderungen, die Gegenstand eines Beitreibungersuchens sind, rascher und wirksamer beigetrieben werden können, sollte der betreffende Vollstreckungstitel grundsätzlich wie ein Titel des Mitgliedstaates behandelt werden, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat.“

6 Artikel 2 der Richtlinie 76/308 in der Fassung der Richtlinie 2001/44 (im Folgenden Richtlinie 76/308) bestimmt:

„Diese Richtlinie findet Anwendung auf alle Forderungen im Zusammenhang mit:

- a) Erstattungen, Interventionen und anderen Maßnahmen, die Bestandteil des Systems vollständiger oder teilweiser Finanzierung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), einschließlich der im Rahmen dieser Aktionen zu erhebenden Beiträge, sind;
- b) Abschöpfungen und andere Abgaben im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung für den Zuckersektor;
- c) Einfuhrabgaben;
- d) Ausfuhrabgaben;
- e) Mehrwertsteuer;
- f) Verbrauchsteuern auf:
 - Tabakwaren,
 - Alkohol und alkoholische Getränke,

— Mineralöle;

g) Einkommen- und Kapitalsteuern;

h) Steuern auf Versicherungsprämien;

i) Zinsen, von Verwaltungsbehörden verhängte Geldstrafen und Geldbußen sowie Kosten im Zusammenhang mit den unter den Buchstaben a bis h bezeichneten Forderungen, mit Ausnahme von Sanktionen mit strafrechtlichem Charakter nach geltendem Recht in dem Mitgliedstaat, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat.“

7 Artikel 7 der Richtlinie 76/308 sieht vor:

„(1) Dem Ersuchen um Beitreibung einer Forderung, das die ersuchende Behörde an die ersuchte Behörde richtet, sind eine amtliche Ausfertigung oder eine beglaubigte Kopie des in dem Mitgliedstaat, in dem die ersuchende Behörde ihren Sitz hat, ausgestellten Vollstreckungstitels und gegebenenfalls das Original oder eine beglaubigte Kopie etwaiger für die Beitreibung sonst erforderlicher Dokumente beizufügen.

(2) Die ersuchende Behörde kann ein Beitreibungersuchen nur dann stellen,

a) wenn die Forderung oder der Vollstreckungstitel in dem Staat, in dem die ersuchende Behörde ihren Sitz hat, nicht angefochten ist, außer für den Fall, dass Artikel 12 Absatz 2 Unterabsatz 2 angewandt wird;

- b) wenn sie in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz hat, bereits Beitreibungsverfahren durchgeführt hat, wie sie aufgrund des in Absatz 1 genannten Titels ausgeführt werden sollen, und die getroffenen Maßnahmen nicht zur vollständigen Tilgung der Forderung führen werden.

(3) Das Beitreibungersuchen enthält folgende Angaben:

- a) Namen, Anschrift und sonstige Angaben zur Identifizierung der betreffenden Person und/oder von Drittbesitzern;
- b) Namen, Anschrift und sonstige Angaben zur Identifizierung der ersuchenden Behörde;
- c) Bezugnahme auf den Vollstreckungstitel, der in dem Mitgliedstaat ausgestellt wurde, in dem die ersuchende Behörde ihren Sitz hat;
- d) Art und Betrag der Forderung, einschließlich Hauptforderung, Zinsen sowie aller sonstigen Geldstrafen, Geldbußen und Kosten in den Währungen der Mitgliedstaaten, in denen die beiden Behörden ihren Sitz haben;
- e) Datum des Tages, an dem die ersuchende Behörde und/oder die ersuchte Behörde den Vollstreckungstitel dem Empfänger zugestellt haben;

- f) Datum des Tages, von dem an, und Frist, während der die Beitreibung nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, in dem die ersuchende Behörde ihren Sitz hat, ausgeführt werden kann;

 - g) alle sonstigen sachdienlichen Informationen.
- (4) Das Beitreibungsersuchen enthält zudem eine Erklärung der ersuchenden Behörde, in der bestätigt wird, dass die in Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.
- (5) Die ersuchende Behörde übersendet der ersuchten Behörde unverzüglich nach Kenntniserlangung alle zweckdienlichen Informationen, die sich auf die Sache beziehen, auf Grund derer das Beitreibungsersuchen gestellt wurde.“

8 Artikel 8 der Richtlinie 76/308 lautet wie folgt:

„(1) Der Vollstreckungstitel wird unmittelbar anerkannt und automatisch wie ein Vollstreckungstitel des Mitgliedstaates behandelt, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat.

(2) Ungeachtet des Absatzes 1 kann der Vollstreckungstitel gegebenenfalls nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat, als solcher bestätigt und anerkannt oder durch einen Titel ergänzt oder ersetzt werden, der die Vollstreckung im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates ermöglicht.

Die Mitgliedstaaten bemühen sich, innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Eingang des Beitreibungsersuchens eine derartige Bestätigung, Anerkennung, Ergänzung oder Ersetzung des Vollstreckungstitels abzuschließen, außer in den Fällen, in denen Unterabsatz 3 Anwendung findet. Die Vornahme dieser Formalitäten kann nicht verweigert werden, wenn der Titel ordnungsgemäß abgefasst ist. Die ersuchte Behörde unterrichtet die ersuchende Behörde über die Gründe für eine Überschreitung der Dreimonatsfrist.

Hat die Durchführung einer dieser Formalitäten eine Anfechtung der Forderung und/oder des im Land der ersuchenden Behörde ausgestellten Vollstreckungstitels zur Folge, so findet Artikel 12 Anwendung.“

9 In Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 76/308 heißt es:

„Sofern die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Verwaltungspraxis des Mitgliedstaats, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat, dies zulassen, kann diese, nachdem sie die ersuchende Behörde konsultiert hat, dem Schuldner eine Zahlungsfrist einräumen oder Ratenzahlung gewähren. Die von der ersuchten Behörde angesichts dieser Zahlungsfrist erhobenen Zinsen sind ebenfalls an den Mitgliedstaat zu überweisen, in dem die ersuchende Behörde ihren Sitz hat.

Ab dem Zeitpunkt der Anerkennung, Bestätigung, Ergänzung oder Ersetzung des Vollstreckungstitels gemäß Artikel 8 werden nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Verwaltungspraxis des Mitgliedstaats, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat, Verzugszinsen berechnet, die ebenfalls an den Mitgliedstaat, in dem die ersuchende Behörde ihren Sitz hat, zu überweisen sind.“

10 Artikel 10 der Richtlinie 76/308 bestimmt:

„Ungeachtet des Artikels 6 Absatz 2 genießen die beizutreibenden Forderungen nicht unbedingt dieselben Vorrechte wie entsprechende Forderungen, die in dem Mitgliedstaat, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat, entstanden sind.“

11 Artikel 12 Absatz 2 der Richtlinie 76/308 lautet:

„Sobald die ersuchte Behörde die in Absatz 1 genannte Mitteilung, die entweder durch die ersuchende Behörde oder durch den Betroffenen erfolgt ist, erhalten hat, setzt sie in Erwartung einer Entscheidung der zuständigen Instanz das Beitreibungsverfahren aus, es sei denn, die ersuchende Behörde wünscht ein anderes Vorgehen in Übereinstimmung mit Unterabsatz 2. In diesem Fall kann die ersuchte Behörde, sofern sie dies für notwendig erachtet, unbeschadet des Artikels 13 Sicherungsmaßnahmen treffen, um die Beitreibung sicherzustellen, soweit die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Sitz hat, dies für derartige Forderungen zulassen.“

Ungeachtet des Absatzes 2 Unterabsatz 1 kann die ersuchende Behörde nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Verwaltungspraxis des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Sitz hat, die ersuchte Behörde um Beitreibung einer angefochtenen Forderung bitten, sofern die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Verwaltungspraxis des Mitgliedstaats, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat, dies zulassen. Wird der Anfechtung später stattgegeben, haftet die ersuchende Behörde für die Erstattung bereits beigetriebener Beträge samt etwaiger geschuldeter Entschädigungsleistungen gemäß den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Mitgliedstaates, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat.“

- 12 Die Richtlinie 2001/44 ist das Ergebnis eines von der Kommission durch einen am 26. Juni 1998 vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/308 (ABl. C 269, S. 16) eingeleiteten Verfahrens. Dieser Vorschlag, der die Erstreckung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 76/308 auf bestimmte direkte Steuern zum Ziel hatte und sich auch auf das Verfahren der Beitreibung der Steuern und Abgaben im Sinne der Richtlinie 76/308 auswirken sollte, stützte sich auf Artikel 100 A EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 95 EG).
- 13 Nach Anhörung des Europäischen Parlaments legte die Kommission am 10. Mai 1999 einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/308 (ABl. C 179, S. 6) vor, der einige Änderungsvorschläge des Parlaments berücksichtigte. Auch dieser Vorschlag war auf Artikel 95 EG gestützt.
- 14 Da der Rat der Europäischen Union jedoch der Ansicht war, dass es in diesem Vorschlag um Steuerfragen ging, erließ er die Richtlinie 2001/44 auf der Grundlage der Artikel 93 EG und 94 EG.
- 15 Die Kommission war der Meinung, diese Richtlinie hätte auf der Grundlage des Artikels 95 EG erlassen werden müssen, und erhob daher die vorliegende Nichtigkeitsklage.
- 16 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 23. Januar 2002 sind das Parlament als Streithelfer der Kommission und Irland, das Großherzogtum Luxemburg, die Portugiesische Republik sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer des Rates zugelassen worden.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

- 17 Die Kommission trägt einleitend vor, die Richtlinie 2001/44 habe nur auf der Grundlage entweder der Artikel 93 EG und 94 EG oder des Artikels 95 EG erlassen werden können. Entgegen dem Vorbringen des Rates könne diese Richtlinie nicht gleichzeitig auf Artikel 93 EG und auf Artikel 95 EG gestützt werden. Eine solche Häufung sei nach dem Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, „Titandioxid“, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 21) ausgeschlossen, wenn die für die jeweiligen Rechtsgrundlagen vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbar seien.
- 18 Hinsichtlich des Zieles der Richtlinie 2001/44 macht sie geltend, die durch diese Richtlinie geschaffenen Maßnahmen seien unzweifelhaft zur Errichtung des Binnenmarktes notwendig. Aus den Begründungserwägungen der Richtlinie 76/308 und der verschiedenen Richtlinien, einschließlich der Richtlinie 2001/44, durch die sie nach und nach durch Erweiterung ihres Anwendungsbereichs geändert wurde, ergebe sich eindeutig, dass das mit diesen Richtlinien verfolgte Ziel sei, die Beitreibung von Forderungen in einem Mitgliedstaat mit Titeln aus einem anderen Mitgliedstaat zu ermöglichen und so die Hindernisse für grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeiten zu beseitigen. Diese Richtlinien bezweckten damit offensichtlich die Verwirklichung des Binnenmarktes.
- 19 Daher sei Artikel 95 EG die richtige Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie 2001/44. Anders wäre es nur dann, wenn die durch diese Richtlinie an der

Richtlinie 76/308 vorgenommenen Änderungen Bestimmungen über die Steuern betreffen, so dass die Wahl dieser Rechtsgrundlage dem Verbot des Artikels 95 Absatz 2 EG zuwiderliefe. Da diese Bestimmung eine Ausnahme zu dem Grundsatz des Artikels 95 Absatz 1 EG darstelle, sei sie jedoch eng auszulegen und nur anzuwenden, soweit es zur Erreichung der damit verfolgten Ziele, wie dem Schutz der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten, notwendig sei.

- 20 Die Richtlinie 2001/44 lasse die Steuerhoheit unangetastet, da sie keine „Bestimmungen über die Steuern“ im Sinne des Artikels 95 Absatz 2 EG betreffe. Unter diesen Begriff fielen lediglich die materiellen Bestimmungen über die Steuerpflichtigen, die steuerbaren Umsätze, die Besteuerungsgrundlage, die Steuersätze und -befreiungen sowie die Modalitäten der Erhebung und Beitreibung der Steuern. Die nationalen Vorschriften in diesen Bereichen würden durch die Richtlinie jedoch nicht berührt, da die gegenseitige Unterstützung, die sie ermöglichen solle, ohne Harmonisierung oder Angleichung der nationalen Steuerregelungen erfolgen könne. Die fragliche Richtlinie erstrecke zwar die Mechanismen der Richtlinie 76/308 insbesondere auf bestimmte direkte Steuern und sehe Änderungen bei den Angaben vor, die die ersuchende Behörde der ersuchten Behörde zu übermitteln habe, das materielle Steuerrecht der Mitgliedstaaten werde jedoch nicht geändert.
- 21 Insbesondere beeinträchtige die neue Fassung des Artikels 9 Absatz 2 der Richtlinie 76/308 nicht die nationalen Vorschriften über Zahlungsfristen und „Geldstrafen“.
- 22 Jedenfalls falle ein Rechtsakt, wie zahlreiche auf der Grundlage des Artikels 95 EG erlassene Rechtsakte belegten, nicht schon wegen seiner Verbindung mit der Steuergesetzgebung unter das Verbot des Artikels 95 Absatz 2 EG.

- 23 Nach der Auffassung des Parlaments entspricht die Ansicht der Kommission der ständigen Rechtsprechung, wonach die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage für den Erlass eines Rechtsakts auf objektiven Umständen, wie dem Ziel und dem Inhalt des Rechtsakts, beruhen müsse. Wenn verschiedene Rechtsgrundlagen aufgrund der damit verbundenen Entscheidungsverfahren nicht miteinander vereinbar seien, müsse für die Feststellung der richtigen Rechtsgrundlage auf den „Schwerpunkt“ des zu erlassenden Rechtsakts abgestellt werden (vgl. Urteil vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97, Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869, Randnr. 43).
- 24 Die Richtlinie 2001/44 bezwecke den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, die Bekämpfung des Steuerbetrugs und die Bewahrung der Neutralität des Binnenmarktes in steuerlicher Hinsicht. Da die Betrugsbekämpfung zwar ein wichtiger, nicht jedoch der maßgebende Bestandteil der fraglichen Richtlinie sei, sei der Rückgriff auf Artikel 280 EG als Rechtsgrundlage nicht erforderlich.
- 25 Außerdem stehe der Wortlaut des Artikels 95 Absatz 2 EG, selbst wenn man davon ausginge, dass der darin verwendete Begriff „Bestimmungen über die Steuern“ so auszulegen sei, dass er sich auf Bestimmungen über die Modalitäten der Steuerzahlung und -beitreibung beziehe, dem Erlass der Richtlinie 2001/44 auf der Grundlage des Artikels 95 EG nicht entgegen. Diese enthalte nämlich keine Bestimmungen hinsichtlich der nationalen Vorschriften über die Einziehung und Beitreibung der betreffenden Forderungen, sondern schreibe lediglich vor, dass ausländische Forderungen wie inländische zu behandeln seien. Die Bereiche, die nach der Ansicht des Rates vom Begriff „Bestimmungen über die Steuern“ abgedeckt würden, unterlägen weiter dem nationalen Recht und würden von der Richtlinie nicht harmonisiert.
- 26 Ferner sei Artikel 95 EG als Ausnahmeregelung zu Artikel 94 EG zu verstehen, der daher als richtige Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie 2001/44 nicht in Betracht komme. Artikel 93 EG könne nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden, da es in dieser Richtlinie nicht um die Harmonisierung der Vorschriften über die indirekten Steuern im Sinne dieses Artikels gehe. Die Anwendung des

Artikels 95 Absatz 2 EG scheitere daran, dass die fragliche Richtlinie keine „Bestimmungen über die Steuern“ enthalte. Also sei allein Artikel 95 EG die richtige Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie 2001/44.

- 27 Dass einige der von der Richtlinie 2001/44 erfassten Forderungen Steuerforderungen seien, ändere daran nichts. „Schwerpunkt“ der Richtlinie seien offensichtlich die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes, so dass Artikel 95 EG als Rechtsgrundlage herangezogen werden müsse.
- 28 Der Rat macht zunächst geltend, dass als Rechtsgrundlagen der Richtlinie 2001/44 entgegen der Ansicht der Kommission nicht nur die Artikel 93 EG und 94 EG einerseits und Artikel 95 EG andererseits in Betracht kämen. Es spreche z. B. nichts dagegen, Artikel 93 EG und Artikel 95 EG als Rechtsgrundlage zu wählen, da der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87 (Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545) die Möglichkeit einer doppelten Rechtsgrundlage bejaht habe, die den Rat verpflichte, mit qualifizierter Mehrheit und einstimmig zu entscheiden.
- 29 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes müsse sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts ferner auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Zu diesen Umständen gehörten insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts. Hingegen sei der Wunsch eines Organs, intensiver am Erlass eines bestimmten Rechtsakts beteiligt zu sein, für diese Wahl ohne Belang.
- 30 Hinsichtlich des Zieles der Richtlinie 2001/44 ergebe sich aus deren Begründungserwägungen, dass sie die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten schützen, die Wettbewerbsfähigkeit und Neutralität des Binnenmarktes in steuerlicher Hinsicht besser gewährleisten und das Steuerbetrugsrisiko begrenzen solle. Aus dem Vorschlag für eine Richtlinie der Kommission vom 26. Juni 1998 ergebe sich ferner, dass die Richtlinie, wie sich der Mitteilung der

Kommission mit der Überschrift „Die Steuern in der Europäischen Union“ (KOM [96] 546 endg.) entnehmen lasse, Teil der Gemeinschaftsstrategie zur Schaffung binnenmarktorientierter Steuersysteme ohne Wettbewerbsverzerrung sei.

- 31 Was den Inhalt der Richtlinie 2001/44 angehe, so legten deren Bestimmungen zum einen das Verfahren fest, das der ersuchende und der die Unterstützung zur Beitreibung einer Forderung gewährende Mitgliedstaat anzuwenden hätten, und zum anderen die rechtliche Stellung des Schuldners während des gesamten Verfahrens. Die Richtlinie regelte im Einzelnen die gegebenenfalls mit einer Forderung verbundenen Vorrechte, die dem Schuldner zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe, die Einziehung der Kosten der Mitgliedstaaten beim Schuldner und die Verteilung der Beträge auf die betroffenen Mitgliedstaaten. Da ihre Regelungen auf bestimmte Forderungen in Bezug auf Einkommen- und Kapitalsteuern sowie auf Steuern auf Versicherungsprämien anwendbar seien, betreffe sie sowohl den Bereich der direkten als auch den der indirekten Steuern.
- 32 Was schließlich die möglichen Rechtsgrundlagen für den Erlass von Maßnahmen in Bezug auf solche Steuern angehe, so könne das Verfahren nach Artikel 95 EG, erstens, entgegen der Ansicht der Kommission nicht als das „normale“ Verfahren zum Erlass von Bestimmungen zur Vollendung des Binnenmarktes angesehen werden.
- 33 Zweitens sei ein Rechtsakt nach ständiger Rechtsprechung, wenn eine besondere Rechtsgrundlage vorhanden sei, auf diese zu stützen (Urteil vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-271/94, Parlament/Rat, Slg. 1996, I-1689). Da sich die Artikel 93 EG und 94 EG eindeutig auf Maßnahmen im Bereich der Steuern bezögen, stellten sie im Verhältnis zu Artikel 95 EG Sonderregelungen dar.

- 34 Als richtige Rechtsgrundlage speziell für den Erlass der Richtlinie 2001/44 komme lediglich Artikel 93 EG in Betracht, da diese Richtlinie die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern durch gemeinsame Regelungen für die Beitreibung dieser Abgaben und Steuern bezwecke. Da sich nämlich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe, dass die Vorschriften über die Einzelheiten der Beitreibung der Abgaben und über Sanktionen von Verstößen im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuerzahlung der internen Steuergesetzgebung der Mitgliedstaaten unterlägen (vgl. Urteile vom 27. Februar 1980 in der Rechtssache 55/79, Kommission/Irland, Slg. 1980, 481, und vom 25. Februar 1988 in der Rechtssache 299/86, Drexl, Slg. 1988, 1213), fielen auch die mit der Richtlinie 2001/44 eingeführten Vorschriften unter diese Steuergesetzgebung.
- 35 Was die Erstreckung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 76/308 auf Forderungen im Zusammenhang mit bestimmten direkten Steuern betreffe, so sei es gerade diese Erstreckung, die dazu führe, dass Artikel 95 Absatz 1 EG nicht mehr als richtige Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie 2001/44 dienen könne, da Artikel 95 Absatz 2 dessen Anwendung auf „Bestimmungen über die Steuern“ untersage.
- 36 „Bestimmungen über die Steuern“ im Sinne des Artikels 95 Absatz 2 EG seien alle Maßnahmen zur Regelung staatlicher Einnahmen. Dieser Ausdruck umfasse also nicht nur die Definition und Beschreibung der Steuern, sondern auch die Art der Festsetzung und Beitreibung derselben. Der Ausdruck „über die Steuern“ verweise auf den Begriff der staatlichen Einnahmen. Die Überschrift der englischen Sprachfassung des Dritten Teils Titel VI Kapitel 2 des EG-Vertrags „Tax provisions“ hebe den zwingenden Charakter dieser staatlichen Einnahmen besonders hervor. Dieser mit Vorrechten und sehr speziellen Befugnissen der Mitgliedstaaten bei der Festsetzung und Beitreibung der Steuereinnahmen einhergehende zwingende Charakter sei ein wesentliches Merkmal der Steuern und Abgabenbelastungen, das in dem in anderen Sprachfassungen verwendeten Begriff „fiscal“ (steuerlich) deutlicher zum Ausdruck komme. Grundsätzlich umfasse das „Steuerrecht“ sowohl die Struktur als auch die Festsetzung und die

Beitreibung der Steuern. Dies sei bei der Auslegung des Artikels 95 Absatz 2 EG zu berücksichtigen, und das darin enthaltene Verbot sei somit auf alle Vorschriften über die Struktur, die Festsetzung und die Beitreibung der betreffenden Steuern anwendbar.

- 37 Die von der Kommission befürwortete enge Auslegung des Ausdrucks „Bestimmungen über die Steuern“ finde entgegen deren Ansicht keine Grundlage im Wortlaut des Artikels 95 Absatz 2 EG. Außerdem könne die Wahl der Rechtsgrundlage nicht davon abhängen, wie stark der zu erlassende Rechtsakt in die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten eingreife, da sie damit an politische Erwägungen gebunden würde, was sowohl dem System der Zuständigkeitsverteilung in der Gemeinschaft als auch dem Grundsatz der Rechtssicherheit widersprechen würde. Schließlich sähen die Bestimmungen der Richtlinie 2001/44 keine allgemeine Zusammenarbeit oder Kontrolle unter den Verwaltungen im Dienst rein nationaler Interessen vor, sondern regelten die Art der Steuererhebung und der Anwendung der jeweiligen Steuervorschriften durch die Mitgliedstaaten, um in dieser Hinsicht im Wettbewerb bestehende Unterschiede zu beseitigen.
- 38 Außerdem ergebe sich zwar aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass eine schlichte Praxis Regeln des EG-Vertrags nicht abändern könne (vgl. Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Slg. 1994, 5755, Randnr. 19), bei der Wahl der Rechtsgrundlage im vorliegenden Fall sei jedoch eine ständige Praxis befolgt worden, da für die Harmonisierung von Steuervorschriften immer die Artikel 93 EG und 94 EG zugrunde gelegt worden seien.
- 39 Die irische Regierung ist der Meinung, die Kommission lege den Ausdruck „Bestimmungen über die Steuern“ zu eng aus. Als Bestimmung über die Steuern sei jede Bestimmung im Zusammenhang mit der Verwaltung und Beitreibung einer Steuer zu verstehen. Aus der englischen Sprachfassung des Artikels 95

Absatz 2 EG ergebe sich im Übrigen, dass dieser sich auf Bestimmungen über den öffentlichen Haushalt und die Steuereinnahmen beziehe. Außerdem enthielten weder der EG-Vertrag noch die Rechtsprechung irgendeinen Hinweis, der die Ansicht der Kommission stützen würde.

- 40 Die Frage, inwieweit die Kommission frei sei, Artikel 95 EG als Rechtsgrundlage für den Erlass einer Richtlinie zu wählen, könne nicht beantwortet werden, ohne den Begriff der Angleichung der nationalen Rechtsordnungen im Verhältnis zu dem der Harmonisierung dieser Rechtsordnungen zu definieren. Wenn Unsicherheiten hinsichtlich der konkreten Auswirkungen eines Rechtsakts bestünden, sei auf die Regeln zum Erlass von Gemeinschaftsbestimmungen zur Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen zurückzugreifen, um dem Grundsatz der Rechtssicherheit zu genügen.
- 41 Da die Richtlinie 2001/44 einen Bezug zu Steuerfragen aufweise, würde es gegen das Verbot des Artikels 95 Absatz 2 EG verstoßen, sie auf der Grundlage des Artikels 95 EG zu erlassen. Aus dem Ziel und dem Inhalt dieser Richtlinie ergebe sich nämlich, dass diese nicht nur die Regelungen über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen auf Einkommen- und Kapitalsteuern sowie auf Steuern auf Versicherungsprämien erstrecke, sondern auch den Mitgliedstaaten bindende Verpflichtungen hinsichtlich der Anwendung und der Beitreibung der Steuern und Abgaben auferlege. Da die durch die Richtlinie 2001/44 eingeführten Maßnahmen die Erhebung, die Verwaltung und die Durchführung der Beitreibung der Steuern und damit Steuerfragen betreffen, sei der „Schwerpunkt“ dieser Richtlinie klar bestimmt.
- 42 Auch Artikel 95 Absatz 1 EG stehe dem Erlass der Richtlinie 2001/44 auf der Grundlage des Artikels 95 EG entgegen. Nach dessen Wortlaut sei dieser Artikel nämlich nur anzuwenden, soweit im EG-Vertrag nichts anderes bestimmt sei. Da die Artikel 93 EG und 94 EG jedoch für den Erlass der in der Richtlinie 2001/44

geregelten Maßnahmen gegenüber Artikel 95 EG spezifischere Bestimmungen seien, sei dieser nicht anwendbar.

- 43 Nach Ansicht der luxemburgischen Regierung ist die von der Kommission vertretene Auslegung des Ausdrucks „Bestimmungen über die Steuern“ zu eng und entspricht nicht der tatsächlichen Gesetzeslage in den Mitgliedstaaten. Bei der Auslegung dieses Ausdrucks sei zu berücksichtigen, dass die Begriffe „Steuer-system“, „Bestimmungen über die Steuern“ und „Steuern“ Bestimmungen über die Verwaltung und die Beitreibung der Steuern abdeckten, da die Modalitäten der Verwendung dieser Begriffe in vielen Mitgliedstaaten zum Steuerrecht gehörten.
- 44 Außerdem räume die Kommission in ihrer Klageerwiderung ein, die Richtlinie 2001/44 solle keine bestehenden Regelungen harmonisieren, sondern Möglichkeiten des Informationsaustauschs und der gegenseitigen Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen schaffen, die es vorher nicht gegeben habe. Die Wahl des Artikels 95 EG als Rechtsgrundlage für diese Richtlinie sei daher nicht gerechtfertigt.
- 45 Ferner wirke sich Artikel 8 der Richtlinie 76/308, entgegen der Ansicht der Kommission, unmittelbar auf die nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten aus.
- 46 Der Gerichtshof habe zudem bereits entschieden, dass die Zahlungsmodalitäten, die Bemessungsgrundlagen und die Sanktionen bei Verstößen gegen Steuervorschriften unter das Verbot des Artikels 90 EG fallen könnten (vgl. Urteil vom 11. Dezember 1990 in der Rechtssache C-47/88, Kommission/Dänemark, Slg. 1990, I-4509). Daher lasse sich nicht sagen, dass Bestimmungen über die Modalitäten der Beitreibung direkter und indirekter Steuern keine Bestimmungen über die Steuern seien.

- 47 Die Richtlinie 2001/44 ermögliche es den nationalen Behörden, die geschuldete Steuer ordnungsgemäß festzusetzen und beizutreiben, indem sie deren Zuständigkeitsbereich über das Staatsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats hinaus ausdehne. Die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen sei daher eine mit der Ausübung der Vorrechte der Mitgliedstaaten im Bereich der Steuern verbundene wesentliche Ergänzung. Die richtige Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Richtlinie seien daher die Artikel 93 EG und 94 EG.
- 48 Auch die portugiesische Regierung hält die von der Kommission vertretene Auslegung des Ausdrucks „Bestimmungen über die Steuern“ für zu eng und daher nicht haltbar. Dieser Ausdruck müsse die Rechte und Garantien der Steuerpflichtigen einschließen. Die Richtlinie 2001/44 treffe insbesondere durch die Änderung der Artikel 8 Absatz 1, 10 und 12 der Richtlinie 76/308 einige Regelungen, die im direkten Widerspruch zu den Rechten der Steuerpflichtigen stünden und daher der Umsetzung in internes Recht bedürften. Außerdem beschränke die Richtlinie 2001/44 das Prinzip des kontradiktorischen Verfahrens, da sie dem als Schuldner der ersuchenden Behörde betrachteten Einwohner nicht die Möglichkeit einräume, den gegen ihn gerichteten Vollstreckungstitel anzufechten, selbst wenn die von der fraglichen Behörde geltend gemachte Forderung anfechtbar sein könnte. Schließlich schaffe die Richtlinie 2001/44 durch die Änderung des Artikels 12 Absatz 2 der Richtlinie 76/308 einen direkten materiellen Anspruch auf Ersatz der Schäden, die durch eine unberechtigte oder falsche Verwendung der den Mitgliedstaaten erteilten Befugnisse entstünden. Als Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie 2001/44 seien angesichts ihres Inhalts also die Artikel 93 EG und 94 EG heranzuziehen.
- 49 Die Regierung des Vereinigten Königreichs teilt die Ansicht der irischen Regierung. Sie sieht Artikel 93 EG als die spezielle Rechtsgrundlage für den Erlass von Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der indirekten Steuern an. Da der EG-Vertrag also eine spezielle Bestimmung für diese Harmonisierung enthalte, könne diese nicht auf der Grundlage von Artikel 95 EG vorgenommen werden. Die Harmonisierung der Bestimmungen über die direkten Steuern sei, wie sich aus Artikel 95 Absatz 2 EG ergebe, auf Artikel 94 EG zu stützen.

- 50 Die Kommission lege den Ausdruck „Bestimmungen über die Steuern“ zu eng aus und berücksichtige den Anfang von Artikel 95 Absatz 1 Satz 1 nicht, wonach dieser Artikel nur anwendbar sei, soweit im EG-Vertrag nichts anderes bestimmt sei. Die Artikel 93 EG und 94 EG seien jedoch Sonderbestimmungen für den Erlass von Maßnahmen im Zusammenhang mit direkten oder indirekten Steuern. Da die Richtlinie 2001/44 nationale Vorschriften im Zusammenhang mit diesen beiden Steuerkategorien harmonisiere, sei Artikel 95 Absatz 1 EG für den Erlass dieser Richtlinie nicht die richtige Rechtsgrundlage.
- 51 Da außerdem kein Zweifel bestehe, dass Regelungen mit diesem Ziel in die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten eingriffen, seien sie einstimmig zu erlassen.
- 52 Der in der englischen Sprachfassung des Artikels 95 EG verwendete Begriff „fiscal“ umfasse nicht nur die Besteuerung im eigentlichen Sinne, sondern auch öffentliche Ausgaben und vom Staat aufgenommene Darlehen. Entgegen der Ansicht der Kommission könne nicht zwischen den Regelungen über die Steuerpflichtigen, die Bemessungsgrundlage, die Steuertatbestände sowie die Steuersätze oder -befreiungen und denjenigen über die Verwaltung und Beitreibung dieser Steuer unterschieden werden. Diese Auslegung entspreche auch der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. Urteile vom 12. Mai 1992 in der Rechtssache C-327/90, Kommission/Griechenland, Slg. 1992, I-3033, und vom 17. Juni 1998 in der Rechtssache C-68/96, Grundig Italiana, Slg. 1998, I-3775).
- 53 Schließlich könnten die zur Vermeidung von Steuerbetrug und -hinterziehung auf die Steuerpflichtigen anzuwendenden Regelungen, die im Zentrum der Beziehungen zwischen diesen und den Steuerbehörden stünden, aber deswegen nicht von der Befugnis der Mitgliedstaaten zur Erhebung von Steuern getrennt werden.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 54 Nach ständiger Rechtsprechung muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Gemeinschaft auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (vgl. u. a. Urteil Titandioxid, Randnr. 10, und Urteile vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97, Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43, und vom 11. September 2003 in der Rechtssache C-211/01, Kommission/Rat, Slg. 2003, I-8913, Randnr. 38).
- 55 Ergibt die Prüfung eines Gemeinschaftsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert (in diesem Sinne Urteile vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91, Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Randnrn. 19 und 21, vom 30. Januar 2001 in der Rechtssache C-36/98, Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Randnr. 59, und vom 11. September 2003, Kommission/Rat, Randnr. 39).
- 56 Steht ausnahmsweise fest, dass gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen nur zweitrangig und mittelbar ist, so wird ein solcher Rechtsakt auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden müssen (vgl. u. a. Urteile vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-336/00, Huber, Slg. 2002, I-7699, Randnr. 31, vom 12. Dezember 2002 in der Rechtssache C-281/01, Kommission/Rat, Slg. 2002, I-2049, Randnr. 35, und vom 11. September 2003, Kommission/Rat, Randnr. 40, sowie Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001, Slg. 2001, I-9713, Randnr. 23).
- 57 Eine Häufung der beiden Rechtsgrundlagen ist jedoch ausgeschlossen, wenn die für sie jeweils vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind (vgl. u. a. Urteil Titandioxid, Randnrn. 17 bis 21, und Urteil vom 25. Februar 1999 in der Rechtssache C-164/97, Parlament/Rat, Slg. 1999, I-1139, Randnr. 14).

- 58 Die Verfahren der Artikel 93 EG und 94 EG einerseits und des Artikels 95 EG andererseits lassen keine Häufung von Artikel 95 EG und einem der beiden anderen fraglichen Artikel als Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie 2001/44 zu. Während nämlich für den Erlass eines auf die Artikel 93 EG und 94 EG gestützten Rechtsakts Einstimmigkeit erforderlich ist, reicht für den Erlass eines Rechtsakts auf der Grundlage des Artikels 95 EG qualifizierte Mehrheit aus. Von den genannten Bestimmungen können also nur die Artikel 93 EG und 94 EG zu einer Rechtsgrundlage für den Erlass eines Rechtsakts durch den Rat verbunden werden.
- 59 Hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Artikels 95 EG, der nach der Auffassung der Kommission und des Parlaments als Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie 2001/44 hätte dienen müssen, ergibt sich, erstens, aus dem Wortlaut des Artikels 95 Absatz 1, dass dieser nur anwendbar ist, soweit im EG-Vertrag nichts anderes bestimmt ist.
- 60 Wenn der EG-Vertrag eine spezifischere Bestimmung enthält, die als Rechtsgrundlage für den fraglichen Rechtsakt dienen kann, ist dieser also auf diese Bestimmung zu stützen. Das gilt insbesondere für Artikel 93 EG, wenn es um die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern geht.
- 61 Artikel 95 Absatz 2 EG schließt, zweitens, bestimmte Gebiete vom Anwendungsbereich dieses Artikels aus. Dazu gehören insbesondere die „Bestimmungen über die Steuern“, deren Angleichung also nicht auf der Grundlage dieses Artikels erfolgen kann.
- 62 Daher ist zunächst zu prüfen, ob die Richtlinie 2001/44 unter den Begriff „Bestimmungen über die Steuern“ im Sinne des Artikels 95 Absatz 2 EG fällt.

- 63 Der EG-Vertrag enthält keine Hinweise für die Auslegung des Ausdrucks „Bestimmungen über die Steuern“. Wegen seines allgemeinen Charakters deckt dieser Ausdruck jedoch nicht nur alle Gebiete des Steuerrechts ohne Unterscheidung der Art der betroffenen Steuern oder Abgaben ab, sondern auch alle Aspekte dieses Rechtsgebiets, ob es sich nun um materielle Regelungen oder Verfahrensregelungen handelt.
- 64 Das wird dadurch bestätigt, dass die Vorschriften über die Zahlungsmodalitäten und die Beitreibung der direkten und indirekten Steuern in einigen Mitgliedstaaten als „Bestimmungen über die Steuern“ angesehen werden.
- 65 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 90 EG sind außerdem bei der Beurteilung der Frage, ob eine Steuerregelung diskriminierend ist, nicht nur die Steuersätze, sondern auch die Besteuerungsgrundlage und die Erhebungsmodalitäten der verschiedenen Steuern zu berücksichtigen. Das entscheidende Vergleichskriterium im Hinblick auf die Anwendung des Artikels 90 EG ist nämlich der tatsächliche Einfluss der einzelnen Steuer auf die inländische Erzeugung einerseits und auf die eingeführten Erzeugnisse andererseits. Selbst wenn die Steuer zum gleichen Satz erhoben wird, kann ihr Einfluss je nach den Modalitäten der Besteuerungsgrundlage und der Erhebung, die für die inländische Erzeugung und für eingeführte Erzeugnisse gelten, unterschiedlich sein (vgl. Urteile Kommission/Irland, Randnr. 8, und Grundig Italiana, Randnr. 13).
- 66 Die Modalitäten der Beitreibung von Steuern jeglicher Art können vom Abgaben- oder Steuersystem, mit dem sie verbunden sind, daher nicht getrennt werden.

- 67 Daher ist der Ausdruck „Bestimmungen über die Steuern“ in Artikel 95 Absatz 2 EG dahin auszulegen, dass er nicht nur die Bestimmungen über die Steuerpflichtigen, die steuerbaren Umsätze, die Besteuerungsgrundlage sowie die Sätze der direkten und indirekten Steuern und die Befreiungen von ihnen, sondern auch diejenigen über die Modalitäten der Beitreibung dieser Steuern abdeckt.
- 68 Hinsichtlich des Zieles der Richtlinie 2001/44 ergibt sich aus ihren ersten drei Begründungserwägungen, dass sie die „Neutralität des Binnenmarktes in steuerlicher Hinsicht“ gewährleisten und die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten schützen soll.
- 69 Nach den Begründungserwägungen dieser Richtlinie soll dieses Ziel durch die Erstreckung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 76/308 auf Forderungen in Bezug auf bestimmte Einkommen- und Kapitalsteuern und Steuern auf Versicherungsprämien (dritte Begründungserwägung) sowie dadurch erreicht werden, dass der betreffende Vollstreckungstitel des Mitgliedstaats der ersuchenden Behörde grundsätzlich wie ein Titel des Mitgliedstaats behandelt wird, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat (vierte Begründungserwägung).
- 70 Die durch die Richtlinie 2001/44 an der Richtlinie 76/308 vorgenommenen Änderungen entsprechen diesen Zielen. So sieht Artikel 2 der Richtlinie 76/308, der deren Anwendungsbereich definiert, in den Buchstaben g und h nunmehr vor, dass die Richtlinie auf Einkommen- und Kapitalsteuern sowie auf Steuern auf Versicherungsprämien Anwendung findet. Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 76/308 ist dahin geändert worden, dass er jetzt eine detailliertere Liste der Angaben enthält, die das von der ersuchenden Behörde an die ersuchte Behörde gerichtete Beitreibungersuchen enthalten muss.

- 71 Nach Artikel 8 der Richtlinie 76/308 sind Vollstreckungstitel nun grundsätzlich unmittelbar anzuerkennen und ohne weiteres wie inländische Vollstreckungstitel zu behandeln, während diese Titel zuvor lediglich bestätigt, anerkannt, ergänzt oder durch einen Titel ersetzt werden mussten, der die Vollstreckung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats ermöglichte, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat.
- 72 Artikel 10 der Richtlinie 76/308, der vorsah, dass die beizutreibenden Forderungen in dem Mitgliedstaat, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat, keinerlei Vorrechte genießen, bestimmt in der durch die Richtlinie 2001/44 eingeführten Fassung, dass diese Forderungen nicht unbedingt dieselben Vorrechte genießen wie entsprechende Forderungen, die in dem Mitgliedstaat, in dem die ersuchte Behörde ihren Sitz hat, entstanden sind. Diese Änderung führt zu einer wesentlichen Veränderung bei der Behandlung der Forderungen im Sinne der Richtlinie 76/308, da damit der bisher angewandte Grundsatz aufgegeben wird, dass die betreffenden Forderungen in dem ersuchten Staat keinerlei Vorrechte genießen.
- 73 Somit ist zunächst festzustellen, dass alle diese Änderungen mit der Beitreibung von Forderungen im Zusammenhang mit direkten und indirekten Steuern verbunden sind und die Mitgliedstaaten verpflichten, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu ihrer Umsetzung zu erlassen.
- 74 Weiter trifft es zwar zu, dass die Richtlinie 2001/44, wie die Kommission geltend macht, nicht die in den Mitgliedstaaten anwendbaren materiellen Vorschriften über die Beitreibungsmodalitäten harmonisiert; die Mitgliedstaaten müssen jedoch den Anwendungsbereich ihrer nationalen Vorschriften über die Modalitäten der Beitreibung von Forderungen im Bereich der direkten Steuern, wie der Einkommen- und Kapitalsteuern, erweitern, damit diese Vorschriften auch auf Steuerforderungen aus anderen Mitgliedstaaten angewandt werden können.

- 75 Schließlich bewirkt die Richtlinie 2001/44 eine gewisse Angleichung der nationalen Vorschriften im Bereich der Steuern, da sie alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die Forderungen aus anderen Mitgliedstaaten wie inländische Forderungen zu behandeln; diese Auslegung wird durch die Formulierung „Neutralität ... in steuerlicher Hinsicht“ in der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie bestätigt.
- 76 Die Richtlinie 2001/44 betrifft demnach „Bestimmungen über die Steuern“ im Sinne des Artikels 95 Absatz 2 EG, so dass dieser Artikel für den Erlass dieser Richtlinie nicht die richtige Rechtsgrundlage ist.
- 77 Der Rat hat somit die Richtlinie 2001/44 zu Recht auf der Grundlage der Artikel 93 EG und 94 EG erlassen.
- 78 Die Klage der Kommission ist daher abzuweisen.

Kosten

- 79 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem entsprechenden Antrag des Rates die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Irland, das Großherzogtum Luxemburg, die Portugiesische Republik, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und das Europäische Parlament tragen ihre eigenen Kosten.

C. Gulmann J. N. Cunha Rodrigues J.-P. Puissochet

R. Schintgen

F. Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 29. April 2004.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

V. Skouris