In den verbundenen Rechtssachen

Firma Milchwerke Heinz Wöhrmann & Sohn KG,
Wesel/Rhein

(Rechtssache 31/62),

vertreten durch ihren persönlich haftenden Gesellschafter, Herrn Heinz Wöhrmann,

Firma Alfons Lütticke GmbH,
Germinghausen in Westfalen

(Rechtssache 33/62),

vertreten durch ihren Geschäftsführer, Herrn Alfons Lütticke,

Prozeßbevollmächtigte beider Klägerinnen: Rechtsanwälte Dres. Fritz Modest, Artur Heemann, Renate Menssen, Jürgen Gündisch und Heinz Binder, sämtlich in Hamburg zugelassen,

Zustellungsbevollmächtigter beider Klägerinnen: Gerichtsvollzieher Félicien Jansen, Luxemburg, Rue Aldringer 21,

Klägerinnen,

gegen

Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

vertreten durch Herrn Hubert Ehring, Rechtsberater der europäischen Exekutiven, als Bevollmächtigten,

Beistand: Professor Ernst Steindorff, Tübingen.

Zustellungsbevollmächtigter: Herr Henri Manzanarès, Sekretär der Rechtsabteilung der europäischen Exekutiven, Luxemburg, Place de Metz 2,

Beklagte,

wegen

Aufhebung oder Unanwendbarerklärung

a) von Artikel 3 der Entscheidung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe nach Artikel 46 des EWG-Vertrages bei der Einfuhr von Vollmilchpulver in die Bundesrepublik Deutschland vom 15. März 1961 *(Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. 26 vom 13. April 1961, S. 595),

b) der Entscheidung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Verlängerung der Entscheidung über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe nach Artikel 46 des EWG-Vertrages bei der Einfuhr von Vollmilchpulver in die Bundesrepublik Deutschland vom 13. Dezember 1961 *(Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. 7 vom 27. Januar 1962 S. 137),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

der *Kammerpräsidenten* L. Delvaux und R. Rossi,

der *Richter* O. Riese, Ch. L. Hammes *(Berichterstatter)*, A. Trabucchi und R. Lecourt,

Generalanwalt: K. Roemer,

Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I — Sachverhalt

Der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt läßt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Am 14. Dezember 1960 hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bei der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gemäß Artikel 46 des Vertrages die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe bei der Einfuhr von Vollmilchpulver aus anderen Mitgliedstaaten in ihr Staatsgebiet beantragt.

2. Am 15. März 1961 hat die Kommission eine Entscheidung „über die Festsetzung einer Ausgleichsabgabe nach Artikel 46 des EWG-Vertrages bei der Einfuhr von Vollmilchpulver in die Bundesrepublik Deutschland" erlassen.

Diese Entscheidung ist im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. 26 vom 13. April 1961 S. 595 ff. veröffentlicht worden.

3. Die Entscheidung war nach ihrem Artikel 5 nur bis zum 31. Dezember 1961 gültig. Ihre Geltungsdauer ist aber mit Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 1961 *(Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. 7 vom 23. Januar 1962 S. 137 f.) bis zum 31. Dezember 1962 verlängert worden.

4. Auf Grund dieser Entscheidung hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gemäß § 21 Absatz 2 Nr. 4 und Absatz 5 des deutschen Zollgesetzes vom 14. Juni 1961 in der neunten Verordnung zur Änderung des deutschen Zolltarifs 1961 vom 29. Juni 1961 (veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Teil II Nr. 32 vom 1. Juli 1961 S. 788) und in der zweiten Ver-

ordnung zur Änderung des deutschen Zolltarifs 1962 vom 28. Dezember 1961 (veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Teil II Nr. 58 vom 30. Dezember 1961 S. 1684) einen Angleichungszoll für die Einfuhr von Vollmilchpulver aus Belgien, Frankreich und den Niederlanden festgesetzt.

5. Gemäß diesen Verordnungen hat das Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder am 3. bzw. 12. September 1962 Steuerbescheide an die Klägerinnen erlassen, mit welchen es für das von ihnen eingeführte Vollmilchpulver DM 247 700,- bzw. DM 2 451,20 Angleichungszoll eingefordert hat.

6. Die beiden Klägerinnen haben am 5. bzw. 28. September 1962 gegen diese Steuerbescheide Einspruch erhoben. Damit haben sie das in §§ 228 ff. der Reichsabgabenordnung vom 22. Mai 1931 vorgesehene Rechtsmittelverfahren vor der zuständigen deutschen Behörde in Gang gebracht.

7. Außerdem haben beide Klägerinnen am 4. bzw. 9. Oktober 1962 bei der Kanzlei des Gerichtshofes Klagen gegen die Entscheidungen der Kommission vom 15. März und vom 13. Dezember 1961 eingereicht. Mit diesen Klagen streben sie die Aufhebung oder Unanwendbarerklärung von Artikel 3 der als „Entscheidung bezeichneten Verordnung" vom 15. März und der „als Entscheidung bezeichneten Verordnung" vom 13. Dezember 1961 sowie die Verurteilung der Kommission zur Kostentragung an.

8. Bei diesem Verfahrensstand hat der Gerichtshof mit Beschluß vom 30. Oktober 1962 gemäß Artikel 92 der Verfahrensordnung von Amts wegen die Prüfung der Zulässigkeit der Klagen und mündliche Verhandlung über diese Frage angeordnet.

9. Die mündliche Verhandlung, die nur die Zulässigkeit der beiden Klagen zum Gegenstand hatte, hat am 14. November 1962 vor dem Gerichtshof stattgefunden. In ihr hat der Gerichtshof mit Zustimmung der Parteien nach Anhörung

des Generalanwalts im Interesse einer geordneten Rechtspflege die Verbindung der beiden Rechtssachen wegen Zusammenhangs zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung über die Zulässigkeit der Klagen beschlossen.

Nach den Ausführungen der Parteien hat der Generalanwalt seine Schlußanträge vorgetragen und begründet; er hat die Abweisung der Klagen als unzulässig beantragt.

II — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die zur Frage der Zulässigkeit der Klagen vorgetragenen Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

A — *ZUR ZULÄSSIGKEIT NACH ARTIKEL 184 DES VERTRAGES*

Die *Klägerinnen* stützen ihre Klagen in ihren Klageschriften ausschließlich auf Artikel 184 des Vertrages, wonach die Unanwendbarkeit von Verordnungen des Rates und der Kommission in einem Rechtsstreit geltend gemacht werden kann, bei dem es auf ihre Geltung ankommt. Sie suchen darzutun, daß die im genannten Artikel vorgesehenen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind. Zu diesem Zwecke tragen sie vor:

1. es handele sich im vorliegenden Fall um Verordnungen;

2. dem Wortlaut von Artikel 184 sei Genüge getan, wenn die Unanwendbarkeit der Verordnungen vor irgendeiner Instanz, auch einer innerstaatlichen, geltend gemacht werde.

1. *Zur Ableitung der Zuständigkeit aus dem Wesen der angefochtenen Maßnahmen.*

a) Die *Klägerinnen* bringen vor, die angefochtenen Maßnahmen der Kommission seien wegen ihrer allgemeinen Geltung in Wahrheit Verordnungen im Sinne von Artikel 184.

Denn diese Maßnahmen beschränkten sich nicht darauf, die Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und den angesprochenen Mitgliedstaaten im Innenverhältnis zu regeln, sondern begründeten darüber hinaus Rechte und Pflichten für alle natürlichen und juristischen Personen, die an einer Lieferung von Vollmilchpulver aus den Mitgliedstaaten Frankreich, Belgien und Holland in die Bundesrepublik Deutschland beteiligt seien. Diese Rechte und Pflichten würden auch nicht in Ansehung eines konkreten Einzelfalles oder einer konkreten Gruppe von Fällen begründet; die angefochtenen Maßnahmen seien daher weder als individuelle Verwaltungsakte noch als bestimmte Personen unmittelbar und individuell betreffende Entscheidungen anzusehen. Verordnungen seien vielmehr Maßnahmen, die allgemein und normativ Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten und aller einzelnen begründeten, die materiell von der in der Maßnahme enthaltenen Regelung betroffen würden. Ihnen stünden die Einzelakte gegenüber, die in Form von Entscheidungen ergingen und nur diejenigen unmittelbar und individuell beträfen, an die sie gerichtet seien.

b) Als Beispiel führen die Klägerinnen außerdem an, daß die Bestimmungen über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation auf gewissen Gebieten der Landwirtschaft — die gleichfalls ein System von Ausgleichsabgaben auf den Warenaustausch zwischen Mitgliedstaaten eingeführt hätten — als Verordnungen erlassen worden seien. Diese Verordnungen seien aber ebensowenig in jedem Mitgliedstaat automatisch und unmittelbar anwendbar.

c) Schließlich bringen die Klägerinnen noch vor, Artikel 46 Absatz 1 des Vertrages schreibe vor, daß Ausgleichsabgaben in *allen* Mitgliedstaaten anzuwenden seien, wenn sie auch für manche Staaten auf null festgesetzt werden könnten. Die von der Kommission auf Grund von Artikel 46 ergriffenen Maßnahmen hätten daher allgemeine Bedeutung und stellten materiell Verordnungen dar.

Die *Beklagte* erwidert, die angefochtenen Entscheidungen seien sehr wohl Entscheidungen im Sinne von Artikel 189 Absatz 2 des Vertrages und keine Verordnungen.

Verordnungen seien in allen ihren Teilen verbindlich und in allen Mitgliedstaaten anwendbar. Die angefochtenen Maßnahmen seien aber *für* die Mitgliedstaaten, nicht *in* ihnen verbindlich. Sie seien nicht in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar, weil sie nur die Staaten, nicht die einzelnen berechtigten und verpflichteten.

Die Klägerinnen seien durch diese Maßnahmen nur infolge der Änderung des deutschen Zolltarifs beschwert.

2. *Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes*

a) Die *Klägerinnen* sind der Meinung, auch die zweite Voraussetzung von Artikel 184 sei erfüllt. Denn es sei ein Rechtsstreit, bei dem es auf die Geltung der Verordnungen ankomme, vor den deutschen Behörden anhängig. Artikel 184 enthalte keine Vorschrift darüber, wo der von ihm vorausgesetzte Rechtsstreit anhängig sein müsse. Das bloße Vorliegen eines echten Rechtsstreits berechtige die an ihm beteiligten Parteien, die Unanwendbarkeit einer Verordnung vor dem Gerichtshof geltend zu machen.

Die *Beklagte* vertritt dagegen die Ansicht, schon nach dem Wortlaut von Artikel 184 könnten die Parteien die Unanwendbarkeit einer Verordnung nur incidenter innerhalb eines vor dem Gerichtshof der Gemeinschaften anhängigen Prozesses geltend machen. Er eröffne nicht die Möglichkeit einer unmittelbaren Klage vor dem Gerichtshof aus Anlaß eines vor einem innerstaatlichen Gericht anhängigen Prozesses.

Die von den Klägerinnen vertretene Auslegung von Artikel 184 nötige den Gerichtshof zu der Prüfung, ob es bei dem Rechtsstreit vor dem innerstaatlichen Gericht wirklich auf die Geltung einer Verordnung ankomme; diese Prüfung sei ihm aber durch Artikel 164 untersagt, aus dem hervorgehe, daß der Gerichtshof nur zur Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts befugt sei.

b) Schließlich meint die *Beklagte*, in einem Fall wie dem vorliegenden könne der Gerichtshof nur im Wege der Vorlage zur Vorabentscheidung angegangen werden.

Die *Klägerinnen* halten diesem Argument entgegen, Artikel 177 gewährleiste ihnen nicht den Rechtsschutz, auf den sie Anspruch erheben könnten. Nur Artikel 184, der den Parteien selbst die Anrufung des Gerichtshofes ermögliche, gebe ihnen diese Gewähr, da er nicht die Beschränkungen enthalte, denen die unmittelbare Anfechtungsklage durch Artikel 173 unterworfen werde.

Die *Beklagte* erwidert, die Klägerinnen suchten eine grundlegende Bestimmung des Vertrages zu umgehen, indem sie ein Ziel auf dem Weg über Artikel 184 zu erreichen suchten, das nach dem Vertrag nur auf dem Weg des Artikels 173 angestrebt werden könne.

B — *ZUR ZULÄSSIGKEIT NACH ARTIKEL 173 DES VERTRAGES*

Die *Klägerinnen* haben in der mündlichen Verhandlung erklärt, sie wollten ihre Klagen hilfsweise auch auf Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages stützen.

Nach ihrer Auffassung müssen die angefochtenen Maßnahmen, falls sie nicht als Verordnungen anzusehen sein sollten, die Klägerinnen unmittelbar und individuell betreffende Entscheidungen sein.

Sie meinen, die in Artikel 173 Absatz 3 für Klagen gegen Entscheidungen vorgesehene Zweimonatsfrist habe erst an dem Tage zu laufen begonnen, an dem erkennbar geworden sei, daß die angefochtenen Entscheidungen sie unmittelbar und individuell beträfen. Die Daten der Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinschaften oder im deutschen Bundesgesetzblatt seien unerheblich. Es komme nur auf den Zeitpunkt an, zu dem die Ausgleichsabgabe den Klägerinnen gegenüber durch die Konkretisierung in den Steuerbescheiden wirksam geworden sei.

Die *Beklagte* stellt die Entscheidung über die Zulässigkeit der Änderung des Klagegrundes ins Ermessen des Gerichtshofes.

Sie hält die Klagen auf jeden Fall schon deswegen für unzulässig, weil sie nicht innerhalb der zwingenden Klagefristen von Artikel 173 Absatz 3 erhoben worden seien. Sie seien verspätet, ob man nun die Veröffentlichung der angefochtenen Entscheidungen im Amtsblatt oder den Zeitpunkt, zu dem die Klägerinnen von ihr Kenntnis erlangt haben — das heiße äußerstenfalls den der Veröffentlichung der Verordnungen, durch die der deutsche Zolltarif abgeändert wurde — als maßgeblich für den Fristbeginn ansehe.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Die Klagen sind unstreitig in der vorgeschriebenen Form erhoben worden und geben insoweit auch zu keinen Beanstandungen von Amts wegen Anlaß.

Die Klägerinnen stützen ihre Klagen auf Artikel 184 des EWG-Vertrages; sie leiten, was die Zuständigkeit betrifft, aus dieser Bestimmung das Recht ab, den Gerichtshof mit einer Klage, gerichtet auf die Aufhebung oder Unanwendbarerklärung des Artikels 3 der Entscheidung der Kommission vom 15. März 1961 sowie der Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 1961, zu befassen.

Vor Prüfung der Frage, ob die angefochtenen Maßnahmen ihrem Wesen nach Entscheidungen oder Verordnungen sind, ist zu untersuchen, ob Artikel 184 den Gerichtshof zur Entscheidung über die Frage der Unanwendbarkeit einer Verordnung ermächtigt, wenn diese Frage — wie im vorliegenden Fall — in einem Verfahren vor einem innerstaatlichen Gericht aufgeworfen worden ist.

Nach Artikel 184 des Vertrages kann jede Partei ungeachtet des Ablaufs der in Artikel 173 Absatz 2 für die Erhebung der Anfechtungsklage vorgeschriebenen Frist in einem Rechtsstreit, bei dem es auf die Geltung einer Verordnung ankommt, vor dem Gerichtshof die Unanwendbarkeit dieser Verordnung geltend machen und sich zu diesem Zweck auf die in Artikel 173 Absatz 1 aufgeführten Klagegründe stützen.

Daraus, daß Artikel 184 nicht sagt, vor welchem Gericht der Rechtsstreit, bei dem es auf die Geltung der Verordnung ankommt, anhängig sein muß, ziehen die Klägerinnen den Schluß, daß die Unanwendbarkeit der in Frage stehenden Verordnung in jedem Falle vor dem Gerichtshof geltend gemacht werden könne. Damit würde ein Klageweg eröffnet, der dem von Artikel 173 parallel liefe.

Das ist aber nicht die Bedeutung von Artikel 184 des Vertrages. Sein Wortlaut und sein Aufbau lassen vielmehr erkennen, daß er die Unanwendbarerklärung einer Verordnung nur in einem vor dem Gerichtshof selbst auf Grund einer anderen Bestimmung des Vertrages anhängig gemachten Verfahren vorsieht, und zwar lediglich incidenter und mit begrenzter Wirkung. Vor allem aus der Verweisung auf die in Artikel 173 vorgesehenen Fristen ist zu entnehmen, daß Artikel 184 nur innerhalb vor dem Gerichtshof anhängiger Prozesse anwendbar ist und keine Umgehung der in jener Bestimmung vorgeschriebenen Klagefristen gestattet. Artikel 184 hat also nur den Zweck, den Rechtsunterworfenen gegen die Anwendung rechtswidriger Verordnungen zu schützen, ohne daß dabei der Bestand der — durch den Ablauf der Klagefristen von Artikel 173 unanfechtbar gewordenen — Verordnungen selbst in Frage gestellt würde.

Es muß hervorgehoben werden, daß der Vertrag die Zuständigkeiten des Gerichtshofes und der innerstaatlichen Gerichte eindeutig gegeneinander abgrenzt. Sowohl nach Artikel 177 des Vertrages, wie nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG ist es Sache des innerstaatlichen Gerichts, über die Aussetzung des Verfahrens und die Anrufung des Gerichtshofes zu entscheiden.

Könnten sich die Parteien eines vor einem innerstaatlichen Gericht anhängigen Prozesses unmittelbar an den Gerichtshof wenden, um eine Vorabentscheidung zu beantragen, so würden sie damit das innerstaatliche Gericht zur Aussetzung des Verfahrens bis zur Entscheidung des Gerichtshofes nötigen. Weder der Vertrag noch die Satzung sehen jedoch eine solche

Einschränkung der Befugnisse der innerstaatlichen Gerichte vor.

Artikel 184 bietet dem Gerichtshof beim gegenwärtigen Stand des Rechtsstreites somit keine ausreichende Grundlage für den Erlaß einer Entscheidung in der Sache. Dagegen kann ihm die Möglichkeit zu einer solchen eröffnet werden, wenn ihn ein innerstaatliches Gericht in einem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit auf Grund von Artikel 177 anruft.

Die vorstehenden Erwägungen führen zu dem Ergebnis, daß der Gerichtshof für die Entscheidung über die Klagen unzuständig ist; dies gilt sowohl für den Antrag auf Aufhebung als auch für den Antrag auf Unanwendbarerklärung der angegriffenen Maßnahmen.

Die Frage nach der Rechtsnatur der von den Klägerinnen angefochtenen Handlungen und nach deren Einfluß auf die Zuständigkeit des Gerichtshofes ist nach alledem nicht mehr entscheidungsbedürftig.

In der mündlichen Verhandlung haben die Klägerinnen ihre Klagen hilfsweise auf Artikel 173 gestützt.

Es kann dahingestellt bleiben, ob eine solche Änderung der Rechtsgrundlage der Klagen zulässig ist und ob die angefochtenen Maßnahmen Entscheidungen im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages sind, da die Klagen jedenfalls nicht rechtzeitig innerhalb der in Artikel 173 Absatz 3 vorgeschriebenen Frist eingereicht worden sind.

Als spätestmöglicher Fristbeginn ist der Zeitpunkt der Veröffentlichung der neunten Verordnung zur Änderung des deutschen Zolltarifs 1961 im deutschen Bundesgesetzblatt vom 1. Juli 1961, wenn nicht sogar der Zeitpunkt der Veröffentlichung der zweiten Verordnung zur Änderung des deutschen Zolltarifs 1962 im deutschen Bundesgesetzblatt vom 30. Dezember 1961 anzusehen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt müssen die Klägerinnen von den angefochtenen Maßnahmen Kenntnis erlangt haben. Die am 4. beziehungsweise 9. Oktober

1962 eingereichten Klagen sind also, soweit sie auf Artikel 173 gestützt werden, verspätet erhoben und daher unzulässig.

Nach alledem sind die Klagen in vollem Umfang zulässig.

Zur Kostenentscheidung

Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Da die Klagen unzulässig sind, sind die Kosten den Klägerinnen aufzuerlegen.

Auf Grund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

auf Grund der Artikel 46, 164, 173, 177, 184 und 189 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

auf Grund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

auf Grund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klagen werden als unzulässig abgewiesen.**

2. **Die Klägerinnen haben die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Luxemburg, den 14. Dezember 1962

DONNER DELVAUX ROSSI

RIESE HAMMES TRABUCCHI LECOURT

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Dezember 1962.

Der Kanzler *Der Präsident in Vertretung*

A. VAN HOUTTE L. DELVAUX

Kammerpräsident