Zu Frage 8

**6. Die unmittelbare Geltung der Artikel 18 und 20 der Verordnung Nr. 19/62 und der Artikel 18 und 21 der Verordnung Nr. 120/67 wirkt als Sperre gegenüber nationalen gesetzlichen Vorschriften, die darauf hinauslaufen, den Zeitpunkt des Wirksamwerdens dieser Bestimmungen zu verschieben.**

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Oktober 1973.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 26. SEPTEMBER 1973 [1]

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

Die Ihnen vom Präsidenten des Tribunale Triest gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vorgelegten Fragen werden Sie zweifellos veranlassen, eine bereits feststehende Rechtsprechung zu bestätigen.

Nachstehend der Sachverhalt: Die Firma Fratelli Variola wurde, zunächst 1965 und dann 1967, bei der Einfuhr von Getreide aus Argentinien und später aus Kanada vom Hafenzollamt Triest zur Zahlung gewisser Beträge, nämlich einer „Abgabe für Verwaltungsleistungen", einer sogenannten „Statistikgebühr" und schließlich einer „Abladesteuer" herangezogen. Die Firma beantragte daraufhin im Mahnverfahren beim Präsidenten des Tribunale Triest, der Zollverwaltung durch Zahlungsbefehl die Erstattung der bereits entrichteten Beträge aufzugeben mit der Begründung, bei den abgeführten Geldleistungen handle es sich um Abgaben zollgleicher Wirkung, deren Erhebung nach den Artikeln 18 und 20 der Verordnung Nr. 19/62 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide und den Artikeln 18 und 21 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates zur Schaffung der endgültigen, auch heute noch geltenden Regelung in diesem Agrarsektor verboten sei.

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

Der angegangene italienische Richter hat es für erforderlich gehalten, Sie um Vorabentscheidung über eine Anzahl von Fragen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu ersuchen, wie etwa zur Rechtsnatur der Abladesteuer im Lichte des Begriffs Abgabe zollgleicher Wirkung, wie er sich aus den Verordnungen Nr. 19/62 und 120/67 ergibt, zum Vorrang dieser Vorschriften vor den innerstaatlichen Rechtsakten, mit denen der italienische Staat den ihm in diesen Verordnungen auferlegten Verpflichtungen nachgekommen ist, und zu etwaigen Rechten, die die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens aufgrund dieser Verordnungen möglicherweise unmittelbar vor einem innerstaatlichen Gericht geltend machen kann.

I — Die Tatsache, daß der Präsident des Tribunale Triest von der ihm nach Artikel 177 des Vertrages von Rom gegebenen Möglichkeit im Rahmen eines summarischen Zahlungsbefehlsverfahrens Gebrauch gemacht hat, steht der Anwendbarkeit dieser Vertragsvorschrift in keiner Weise entgegen. Sie haben bereits erkannt, daß die Vorlage von Vorabentscheidungsfragen durch den innerstaatlichen Richter auch dann zulässig ist, wenn sie im Rahmen eines Zahlungsbefehlsverfahrens lediglich aufgrund des Vorbringens des Antragstellers ohne vorherige Anhörung der Gegenpartei erfolgt. Wie Sie hierzu ausgeführt haben, genügt die Feststellung, daß der innerstaatliche Richter *„eine richterliche Tätigkeit* ... wahrnimmt" und zum Erlaß seiner Entscheidung eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts für erforderlich hält, ohne daß der Gerichtshof zu prüfen hat, in welchem Verfahrensstadium die Frage gestellt worden ist (EuGH 14. Dezember 1971 — 43/71, Politi — Slg. 1971, 1048).

Diese Entscheidung haben Sie in der Rechtssache 84/71, Marimex gegen Finanzministerium der Italienischen Republik, bestätigt.

Die Heranziehung des Artikels 177 setzt mit anderen Worten nicht voraus, daß eine Frage zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts Gegenstand eines zwischen Parteien vor einem innerstaatlichen Gericht ausgetragenen Rechtsstreits ist, sondern nur, daß eine Frage dieser Art vor einem solchen Gericht aufgeworfen wird. Ihre Befugnis zur Entscheidung über das vorliegende Auslegungsersuchen ist daher unbestreitbar.

II — Der Präsident des Tribunale Triest hat mit Recht davon abgesehen, Sie nach der Rechtsnatur der Statistikgebühr und der Abgabe für Verwaltungsleistungen zu befragen, die Sie in Ihren Urteilen vom 1. Juli 1969 (Rechtssache 24/68, Slg. 1969, 193) und vom 18. November 1970 (Rechtssache 8/70, Slg. 1970, 961) bereits als Abgaben zollgleicher Wirkung bezeichnet haben, und deren Anwendung demzufolge sowohl den Vorschriften des Vertrages von Rom als auch den Verordnungen über die gemeinsame Agrarmarktorganisation zuwiderläuft.

Dagegen ersucht er Sie um Entscheidung über die Rechtsnatur der Abladesteuer, die bei der Einfuhr von Waren auf dem Seewege aus anderen Mitgliedstaaten und aus dritten Ländern nach Italien erhoben wird.

Diese Steuer wurde durch Artikel 27 des italienischen Gesetzes Nr. 82 vom 9. Februar 1963 eingeführt. Ihr Satz wurde für Getreide auf 30 Lire je Tonne festgesetzt.

Hierzu sei bemerkt, daß die Abladesteuer im vorliegenden Fall für Einfuhren von Getreide aus dritten Ländern gefordert wurde. Einschlägige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sind sonach Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19/62 für die erste der beiden Einfuhren und Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 12/67 für den zweiten Einfuhrvorgang.

Die erste Frage, zu der Sie Stellung zu nehmen haben, lautet, ob der in diesen Verordnungsvorschriften verwandte Begriff „Abgabe gleicher Wirkung" dieselbe Bedeutung wie in den Artikeln 9 ff. des Vertrages von Rom hat.

Ihre Rechtsprechung ist in dieser Hinsicht klar und gefestigt. Eine — auch noch so geringe — in- oder ausländischen Waren wegen ihres Grenzübertritts

einseitig auferlegte finanzielle Belastung stellt, wie Sie erkannt haben, unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung eine Abgabe gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 9, 12, 13 und 16 des Vertrages dar, selbst wenn sie nicht zugunsten des Staates erhoben wird und keine diskriminierende oder protektionistische Wirkung hat und wenn die belastete Ware nicht mit inländischen Erzeugnissen in Wettbewerb steht: EuGH 1. Juli 1969 — Kommission/Italienische Republik (Statistikgebühr), 24/68 — Slg. 1969, 201; EuGH 1. Juli 1969 — Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders/Brachfeld und Chougol, 2 und 3/69 — Slg. 1969, 222; eine ähnliche Definition findet sich in EuGH 18. November 1970 — Kommission/Italienische Republik (Abgabe für Verwaltungsleistungen), 8/70 — Slg. 1970, 966, und EuGH 14. Dezember 1972 — Marimex/Italienische Finanzverwaltung (Italienische Veterinärgebühr), 29/72 — Slg. 1972, 1319.

Sie haben ferner entschieden, daß der Begriff „Abgabe gleicher Wirkung" in den Verordnungsvorschriften über die gemeinsame Agrarmarktorganisation, wonach die Erhebung solcher Abgaben bei der Einfuhr von Waren aus den Mitgliedstaaten und aus dritten Ländern untersagt ist, den gleichen Inhalt wie in den Artikeln 9 ff. des Vertrages von Rom hat (siehe EuGH 14. Dezember 1971 — Politi/Finanzministerium der Italienischen Republik, 43/71 — Slg. 1971, 1049, bereits zitiert). Sie werden daher die erste Frage bejahen.

III — Es geht nunmehr darum, ob die bei der Abladung von Waren ausländischer Herkunft in einem italienischen Hafen, nicht dagegen aber auf einheimische Erzeugnisse erhobene Steuer im Sinne des Vertrages wie der einschlägigen Verordnungen eine Abgabe zollgleicher Wirkung darstellt.

Hierzu haben Sie klargestellt, daß eine im Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft oder aus dritten Ländern auferlegte Geldleistung nicht notwendigerweise eine Abgabe gleicher Wirkung ist, wenn sie die Gegenleistung für einen bestimmten tatsächlich geleisteten Dienst darstellt.

Demnach kann die Abladesteuer nur dann als mit den Gemeinschaftsvorschriften vereinbar bezeichnet werden, wenn sie die Gegenleistung für einen von der Verwaltung tatsächlich geleisteten Dienst darstellt. Nach Ihrer Rechtsprechung ist darüber hinaus erforderlich, daß die mit der Amtshandlung verbundene öffentliche Dienstleistung für die von der Abgabe betroffenen Waren einen konkreten, bestimmbaren und meßbaren Vorteil mit sich bringt.

Außerdem muß zwischen der auferlegten Belastung und dem bei den betreffenden Waren eingetretenen Wertzuwachs ein bestimmtes angemessenes Verhältnis bestehen.

Ohne auf die Ihnen von der Kommission vorgeschlagene etwas theoretisch anmutende Unterscheidung eingehen zu wollen, ob die Verwaltungsleistung die eigentliche *Ursache* der Abgabe oder nur der *Zweck* dieser Belastung ist, genügt nach meiner Auffassung die Feststellung, daß der Ertrag der Abladesteuer für den Ausbau der Häfen und die Finanzierung der Umschlagtätigkeit bestimmt ist, so daß die Steuer schon wegen dieser sehr allgemeinen Zielsetzung nicht den Ausgleich für einen konkreten und meßbaren Vorteil darstellen kann. Jedenfalls kommt der Vorteil, der den Importeuren aus einer guten Ausstattung der italienischen Häfen erwächst, dem gesamten Handel mit Einschluß derer, die mit einheimischen Erzeugnissen handeln, zugute und nicht nur denen, die Waren aus dem Ausland einführen.

Die Tatsache, daß der Steuersatz sehr niedrig ist, vermag, wie ich meine, nicht am Verbotsprinzip zu rütteln. Wollten Sie in solchen Fällen wegen der mehr oder weniger ins Gewicht fallenden Höhe der auferlegten finanziellen Belastungen Ausnahmen zulassen, so würden Sie zu durchaus subjektiven Bewertungen gelangen, mit denen Sie sich von Ihrer Aufgabe der bloßen Auslegung des Gemeinschaftsrechts entfernen würden.

IV — Ich komme nunmehr zu den Fragen des Präsidenten des Tribunale Triest, die mit der *unmittelbaren* und *sofortigen* Anwendbarkeit der fraglichen Vorschriften der Verordnungen Nr. 19/62 und 120/67 in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zusammenhängen.

Schon aus dem Wortlaut des Artikels 189 des Vertrages von Rom ergibt sich eindeutig, daß gemeinschaftsrechtliche Verordnungen als solche in allen ihren Teilen verbindlich sind und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten; ferner sind diese Verordnungen nach ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem des Gemeinschaftsrechts geeignet, für die einzelnen Rechte zu begründen, zu deren Anerkennung und Schutz die nationalen Gerichte verpflichtet sind. Schließlich treten sie durch ihre bloße Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinschaften zu dem durch sie festgelegten oder andernfalls zu dem im Vertrag bestimmten Zeitpunkt in Kraft.

Allerdings enthielt das vom Rat und der Kommission gesetzte Recht nicht immer eine bis ins einzelne gehende erschöpfende Regelung des behandelten Sachgebiets. Es liegt daher in der Natur der Sache, daß die Mitgliedstaaten dazu berufen sind, in bestimmten Fällen ihrerseits Durchführungsvorschriften zu erlassen, beispielsweise, die für die Agrarmarktorganisation zuständigen innerstaatlichen Behörden zu bestimmen.

Einen solchen Fall übrigens betrifft Artikel 23 der Verordnung Nr. 19, der innerstaatliche Maßnahmen vorsieht, damit die in der Verordnung getroffenen Vorschriften tatsächlich angewandt werden können.

Dagegen steht fest, daß die Mitgliedstaaten weder auf dem Gesetzgebungs- noch auf sonstigem Wege befugt sind, Bestimmungen zu erlassen, die nicht lediglich auf eine Ergänzung der Gemeinschaftsregelung, sondern auf deren Änderung, d. h. auf einen Widerstand gegen diese Regelung, hinauslaufen. Außerdem macht die unmittelbare Geltung der Verordnungen die bloße Wiedergabe ihrer Vorschriften in innerstaatlichen Rechtsakten völlig überflüssig.

Die Methode der „Wiedergabe" des Gemeinschaftsrechts in innerstaatlichen Rechtsakten oder gar das Verfahren der „Übernahme" des Gemeinschaftsrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung ist somit nicht nur unnötig, sondern, wie Sie ausgeführt haben, auch schädlich, denn dieses Vorgehen birgt in sich die Gefahr, daß sowohl über die Rechtsnatur der anwendbaren Vorschriften als auch über den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens Unsicherheit hervorgerufen wird. Dies haben Sie aufs eindeutigste ausgesprochen in Ihrem Urteil vom 7. Februar 1973 (Kommission/Italienische Republik 39/72), in dem Sie zu bedenken geben, daß Vollzugsmodalitäten, die zur Folge haben können, daß der unmittelbaren Geltung der Gemeinschaftsverordnungen Hindernisse im Wege stehen, wodurch deren gleichzeitige und einheitliche Anwendung in der gesamten Gemeinschaft aufs Spiel gesetzt wird, mit dem Vertrag nicht vereinbar sind. Daher kann die Methode der Wiedergabe von Gemeinschaftsrechtsnormen durch den innerstaatlichen Gesetzgeber die nationalen Richter nicht von der Verpflichtung entbinden, das Gemeinschaftsrecht anzuwenden, es sei denn, sie erachten es für notwendig, den Gerichtshof um Auslegung zu ersuchen.

Dies ist auch eine der Folgen des immer wieder bestätigten Grundsatzes, daß es eine Gefahr für die Verwirklichung der Ziele des Vertrages bedeuten würde, wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum anderen verschiedene Geltung haben könnte. Denn die Staaten haben dadurch, daß sie einige ihrer Kompetenzen auf die Gemeinschaftsorgane übertragen haben, eine Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann (EuGH 15. Juli 1964 — Costa/Enel, 6/64 — Slg. 1964, 1270/71).

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist dem Präsidenten des Tribunale Triest

daher wie folgt zu antworten: Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19/62 und Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 120/67, die als Verordnungsvorschriften im Sinne von Artikel 189 des Vertrages uneingeschränkt und unmittelbar gelten, dergestalt, daß es zu ihrer Inkraftsetzung weder des späteren Erlasses von Durchführungsvorschriften seitens der Gemeinschaft noch — im vorliegenden Fall — von innerstaatlichen Rechtsvorschriften bedarf, erlegen den einzelnen Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, keine Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung mehr zu erheben, und begründen dementsprechend für die einzelnen das Recht, keine solche Abgaben mehr entrichten zu müssen.

V — Aus den gleichen Gründen ist die Frage, ob der Zeitpunkt zu dem die einzelnen aus unmittelbar geltenden Gemeinschaftsvorschriften abgeleitete Rechte erwerben, durch innerstaatliche Rechtsnormen abweichend bestimmt werden kann, zu verneinen.

Obwohl die Verordnung Nr. 19/62 den Grundsatz des Verbots der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung auf Einfuhren aus dritten Ländern aufstellte — eine Regelung, die am 30. Juli 1962, dem durch die Verordnung Nr. 49 für das Inkrafttreten des Abschöpfungssystems endgültig festgesetzten Zeitpunkt in Kraft trat — und obwohl dieses Verbot nahtlos in die Verordnung von 1967 übernommen wurde, begann die italienische Regierung, wie Sie wissen, erst seit dem 1. August 1971, einige der seinerzeit in der italienischen Rechtsordnung verankerten Abgaben gleicher Wirkung abzuschaffen. Die gleiche Frage ergab sich übrigens in der Rechtssache 84/71 im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Aufhebung der Statistikgebühr und der Abgabe für Verwaltungsleistungen. Diese verspätete Beseitigung konnte jedoch der unmittelbaren Geltung der einschlägigen Verordnungsvorschriften in Italien wie in allen anderen Mitgliedstaaten in keiner Weise Abbruch tun. Ebensowenig konnte die unterbliebene Aufhebung der der Schaffung der Abladesteuer zugrundeliegenden Norm den Vorrang des Gemeinschaftsrechts verhindern. Tatsächlich waren die italienischen Rechtsvorschriften wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht von dem Augenblick an unanwendbar, als die genannten Verordnungen in Kraft traten, und ich teile voll und ganz die Auffassung der Kommission, daß eine ausdrückliche Aufhebung innerstaatlicher Rechtsvorschriften unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit zwar nützlich und daher erwünscht sein mag, es sich dabei aber um weiter nichts als eine bloße Formalität ohne jede Wirkung handeln kann.

Ich beantrage abschließend zu erkennen:

1. daß der Begriff „Abgabe gleicher Wirkung" in den Artikeln 20 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19/62 und 18 Absatz 2 bzw. 21 Absatz 1 der Verordnung Nr. 120/67 den gleichen Inhalt wie in den Artikeln 9 ff. des Vertrages von Rom hat;

2. daß eine durch innerstaatliches Gesetz auferlegte Steuer, die eingeführte Waren für den Fall trifft, daß sie in einem inländischen Hafen abgeladen werden, ihrer Rechtsnatur nach eine Abgabe zollgleicher Wirkung im Sinne dieser Vorschriften ist;

3. daß die genannten Vorschriften der Verordnungen Nr. 19/62 und 120/67 unmittelbar gelten und geeignet sind, für die einzelnen Rechte zu begründen, die die nationalen Richter zu schützen haben;

4. daß die zunächst aus den Vorschriften der Verordnung Nr. 19/62 und später der Verordnung Nr. 120/67 am einzelnen erwachsenen subjektiven Rechte bestehen, ohne daß ihr Geltungsanspruch jemals unterbrochen worden ist;

5. daß die unmittelbare Geltung der in Rede stehenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts der Anwendung — selbst später ergangener — innerstaatlicher Rechtsvorschriften, die mit diesen Verordnungen unvereinbar sind, entgegensteht;

6. daß Regelungen, die im innerstaatlichen Bereich neben den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts getroffen werden, jeglicher Wirkung entbehren, auch wenn sich ihre Bedeutung darin erschöpft, die gemeinschaftlichen Bestimmungen lediglich wiederzugeben.