2. Der Begriff „Maßnahme gleicher Wirkung", der für die Einfuhr von unter die Verordnungen Nrn. 120/67 und 827/68 fallenden Waren aus Drittländern gilt, ist im gleichen Sinn wie der für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten geltende Begriff zu verstehen.

In den verbundenen Rechtssachen 206, 207, 209 und 210/80

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von der Ersten Zivilkammer des Tribunale civile Rom in den vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten

— ORLANDI ITALO E FIGLIO

gegen

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

(Rechtssache 206/80),

— S.P.A CARAPELLI

gegen

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

(Rechtssache 207/80),

— S.N.C. ENRICO E LUIGO SAQUELLA

gegen

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

(Rechtssache 209/80) und

— S.P.A. DE FRANCESCHI

gegen

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

(Rechtssache 210/80)

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 7, 9, 10, 13, 30, 36 und 106 EWG-Vertrag und der Artikel 21, 13, 15 und 18 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 117, S. 2269)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten G. Bosco, A. Touffait und O. Due, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros und F. Grévisse,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Der Sachverhalt in den Ausgangsverfahren läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Die vier in den Ausgangsverfahren klagenden italienischen Firmen führten Waren aus Drittländern und aus einem anderen Mitgliedstaat ein.

In den Rechtssachen 206 und 207/80 geht es um Waren aus Drittländern, nämlich um Johannisbrot aus Zypern und um Mais aus Argentinien; in den Rechtssachen 209 und 210/80 geht es um Waren, die sich bereits in anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befanden, nämlich um Kaffee aus den Niederlanden und um Baumwollsaatmehl aus der Bundesrepublik Deutschland.

Nach Artikel 1 des italienischen Gesetzes Nr. 1126 vom 20. Juli 1952, das ergänzende devisen- und außenwirtschaftsrechtliche Bestimmungen enthält, ist die Vorausbezahlung von zur Einfuhr bestimmten Waren davon abhängig, daß der Importeur zugunsten des Ufficio italiano dei cambi (italienische Devisenbewirtschaftungsstelle) eine Kaution in Höhe von 5 % des Betrags der Vorauszahlung stellt, die nach der genannten Vorschrift durch eine Bankbürgschaft ersetzt werden kann. Die Rückzahlung der Kaution oder die Befreiung von der Bürgschaft erfolgt gegen Vorlage des Dokuments, durch das nachgewiesen wird, daß die Einfuhr der Ware innerhalb der in den geltenden Rechtsvorschriften festgesetzten Fristen vorgenommen wurde.

Wird nicht nachgewiesen, daß die Einfuhr innerhalb der festgesetzten Frist durchgeführt worden ist — diese Frist beträgt gemäß dem Decreto ministeriale (Ministerialverordnung) vom 20. Januar 1973, veröffentlicht in der Gazzetta Ufficiale Nr. 19 vom 23. Januar 1973, 30 Tage nach der Vorauszahlung —, so erklärt das Ministero del commercio con l'estero (italienisches Außenhandelsmini-

sterium) die Kaution teilweise oder ganz für verfallen, wobei dem Importeur der Nachweis möglich bleibt, daß die Nichteinhaltung der Frist auf Gründen beruht, die ihm nicht zuzurechnen sind.

Die vier im Ausgangsverfahren klagenden Firmen hatten jeweils eine Bankbürgschaft in Höhe der Kaution beantragt und erhalten, die erforderlich war, um die Vorauszahlung für die Waren leisten zu können, die sie nach Italien einzuführen beabsichtigten. In der Folgezeit gab jede dieser Firmen aus verschiedenen Gründen, wie z. B. Platzmangel in den Zollagern (Rechtssachen 207 und 210/80) oder die Notwendigkeit, eine Sendung Kaffee aus Indonesien durch eine andere Sendung aus den Niederlanden zu ersetzen (Rechtssache 209/80), ihre Einfuhrzollanmeldung — für alle eingeführten Waren oder einen Teil davon — erst nach Ablauf der in den italienischen Rechtsvorschriften vorgesehenen 30tägigen Frist ab, obwohl die Waren innerhalb dieser Frist in das italienische Hoheitsgebiet gelangt waren.

Das italienische Außenhandelsministerium erklärte die Kaution jeweils für die Warenmengen für verfallen, für die die Einfuhrzollanmeldung nach Ablauf der 30tägigen Frist abgegeben worden war.

Daraufhin erhoben die Klägerinnen der Ausgangsverfahren Klage gegen das Ministerium vor dem Tribunale civile Rom und beantragten seine Verurteilung zur Rückzahlung der Kautionen und zur Freigabe der Bankbürgschaften. Zur Begründung für ihr Begehren führten sie an, die Entscheidung, mit der die Kaution für verfallen erklärt worden war, sei rechtswidrig, weil die Regelung über die Fristen nicht nur in Widerspruch zu Artikel 23 der italienischen Verfassung und zum Gemeinschaftsrecht stehe, sondern weil sie außerdem, auch wenn man ihre Gültigkeit unterstelle, falsch angewandt worden sei, da für den Fristablauf der Zeitpunkt der Ankunft der Waren im Inland und nicht der ihrer Zollabfertigung maßgeblich sein müsse.

In den Gründen seines Beschlusses führt das Tribunale civile Rom aus, eine solche, der Erschwerung von Devisenspekulationen dienende Regelung stehe nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht; jedoch sei die zutreffende Auslegung des Worts „Einfuhr" zweifelhaft: Handele es sich um den Zeitpunkt der Ankunft der Waren im Inland, wie die Corte d'appello Rom im Urteil Nr. 1414 vom 20. März—14. Mai 1979 in der Rechtssache Firma Mataresse S.p.A./ Ministero del commercio con l'estero entschieden habe, oder aber um den Zeitpunkt der Zollabfertigung, wie die Corte suprema di cassazione im Urteil Nr. 2223 vom 25. Dezember 1979—4. April 1980 angenommen habe?

Es stelle sich daher die Frage, ob es nach den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über den freien Warenverkehr rechtmäßig sei, daß die fragliche Kaution nur deshalb verfalle, weil die Ware, obwohl sie vor Ablauf der festgesetzten Frist in Zollverwahrung gegeben worden sei, nicht vor Ablauf dieser Frist zollamtlich abgefertigt worden sei.

Ein Konflikt mit dem Gemeinschaftsrecht komme sowohl bei Einfuhren aus Drittländern als auch bei Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten in Betracht.

Mit umfangreicher Begründung vertritt das Tribunale civile Rom die Ansicht, in diesen Rechtssachen ergäben sich zahlreiche gemeinschaftsrechtliche Fragen:

— Die Auslegung der italienischen Rechtsvorschriften durch das Außenhandelsministerium beeinträchtige den innergemeinschaftlichen Handel und führe damit zu einer Diskriminierung der italienischen Importeure.

— Diese Auslegung habe wegen des Verfalls der Kaution eine Erhöhung

des Gesamtpreises zur Folge, was entweder eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung oder eine Abgabe zollgleicher Wirkung darstelle.

— Sie führe auch zu einer Benachteiligung der italienischen Importeure in bezug auf die Einfuhren, die der Abschöpfungsregelung unterlägen (Rechtssache 207/80).

— Was schließlich die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten anbetreffe, so sei Artikel 106 EWG-Vertrag verletzt, der die Freiheit der Zahlungen betreffe, die sich auf den Warenverkehr bezögen.

Angesichts sämtlicher aufgeworfenen Probleme hat die Erste Zivilkammer des Tribunale civile Rom mit vier Beschlüssen vom 14. Juli 1980 die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende zwei Fragen vorgelegt:

„1. Ist die in den Artikeln 1, 3 und 4 des Gesetzes Nr. 1126 vom 20. Juli 1952, in Artikel 2 des Decreto legge Nr. 476 vom 6. Juni 1956, bestätigt durch das Gesetz Nr. 786 vom 25. Juli 1956, und in Artikel 2 des Decreto ministeriale vom 20. Januar 1973 enthaltene Regelung des italienischen Staates vereinbar mit den Artikeln 7, 30, 36 und 106 des Vertrages und Artikel 21 der Verordnung Nr. 120/67/EWG vom 13. Juni 1967, die die Mitgliedstaaten verpflichten, in der Währung des Mitgliedstaats, in dem der Gläubiger ansässig ist, die Zahlungen zu genehmigen, die sich auf den Handel mit im freien Verkehr befindlichen Waren beziehen, sowie mit den Artikeln 9, 10, 13, 30 und 36 des Vertrages über den freien Warenverkehr im innergemeinschaftlichen Handel, und erweist sich diese Regelung nicht, weil sie es dem Importeur in Italien erschwert, den günstigsten Zeitpunkt für die Überführung in den freien Verkehr zu wählen, als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung oder als Abgabe zollgleicher Wirkung, wenn sie dahin gehend ausgelegt wird, daß die Außenwirtschaftsverwaltung befugt ist, für die Einziehung der Kaution, die die Importeure in Italien bei der Einfuhr von in der Gemeinschaft im freien Verkehr befindlichen Waren stellen müssen, um die für die Vorauszahlungen aufgrund von Dokumenten erforderlichen Devisen erhalten zu können, nicht auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem diese Waren ins Inland gelangt sind, sondern auf den Zeitpunkt, zu dem die Waren nationalisiert werden, berücksichtigt man die im Verhältnis zu der Devisenausgabe besonders kurze Frist, in der die Zollabfertigung vorgenommen werden muß?

2. Ist die in den Artikeln 1, 3 und 4 des Gesetzes Nr. 1126 vom 20. Juli 1952, Artikel 2 des Decreto legge Nr. 476 vom 6. Juni 1956, bestätigt durch das Gesetz Nr. 786 vom 25. Juli 1956, und Artikel 2 des Decreto ministeriale vom 20. Januar 1973 enthaltene Regelung des italienischen Staates vereinbar mit den Artikeln 7, 9, 10, 13, 30 und 36 des Vertrages über den freien Warenverkehr und mit den Artikeln 13, 15 und 18 der Verordnung Nr. 120/67/EWG vom 13. Juni 1967 (mit ihren späteren Änderungen) über die gemeinsame Agrarmarktorganisation und über das System der Abschöpfungen, und erweist sich diese Regelung nicht, weil sie es dem Importeur in Italien erschwert, den günstigsten Zeitpunkt für die Überführung in den freien Verkehr, auch im Hin-

blick auf die vorteilhafteste Regelung über die Gemeinschaftsabschöpfungen, zu wählen, als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung oder als Abgabe zollgleicher Wirkung, wenn sie dahin gehend ausgelegt wird, daß die Außenwirtschaftsverwaltung befugt ist, für die Einbeziehung der Kaution, die die Importeure in Italien bei der Einfuhr von dem Abschöpfungssystem unterliegenden Waren und Agrarerzeugnissen aus Drittländern stellen müssen, um die für die Vorauszahlungen aufgrund von Dokumenten erforderlichen Devisen erhalten zu können, nicht auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem diese Waren ins Inland gelangt sind, sondern auf den Zeitpunkt, zu dem die Waren nationalisiert werden, berücksichtigt man die im Verhältnis zu der Devisenausgabe besonders kurze Frist, in der die Zollabfertigung vorgenommen werden muß?"

Die vier Vorlagebeschlüsse sind am 23. Oktober 1980 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 17. Dezember 1980 hat der Gerichtshof diese verschiedenen Rechtssachen für die Zwecke des Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Klägerinnen der Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt Nicola Catalano, die italienische Regierung, vertreten durch Avvocato dello Stato Ennio Viola, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Rolf Wägenbaur als Bevollmächtigten im Beistand von Herrn Giuliano Marenco vom Juristischen Dienst der Kommission, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes eingereichte schriftliche Erklärungen

A — Erklärungen der Klägerinnen der Ausgangsverfahren

Bevor sich die *Klägerinnen der Ausgangsverfahren* den vom Tribunale civile Rom aufgeworfenen Fragen zuwenden, erinnern sie daran, daß es um diese Fragen auch in anderen Rechtsstreitigkeiten gegangen sei, die zu einander widersprechenden Entscheidungen der Corte d'appello Rom und der italienischen Corte suprema di cassazione geführt hätten.

In diesem Zusammenhang bringen die Klägerinnen der Ausgangsverfahren ihre große Besorgnis darüber zum Ausdruck, daß nicht nur das Tribunale civile Rom eine Anrufung des Gerichtshofes mit der Begründung abgelehnt habe, die Frage sei unerheblich — wovon die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Kenntnis gesetzt worden sei —, sondern daß auch die Erste Kammer der italienischen Corte suprema di cassazione die Anrufung des Gerichtshofes mit der Begründung abgelehnt habe, im vorliegenden Fall seien bereits die gesetzlichen Voraussetzungen nicht gegeben, um vom Vorliegen einer Auslegungsfrage auszugehen, die dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur Beurteilung vorzulegen wäre. Auf diesem Gebiet sei nämlich die klare Unterscheidung zwischen Auslegung und Anwendung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu

berücksichtigen. Die Vorschriften, auf die man sich in dem der Corte suprema di cassazione vorgelegten Fall berufen habe, hätten nach Auffassung dieses Gerichts keinerlei Zweifel in bezug auf ihre Auslegung aufgeworfen, und es handele sich folglich nur um die Lösung eines Problems der Vereinbarkeit (früherer) innerstaatlicher Vorschriften mit der Gemeinschaftsregelung; dieses Problem berühre nicht die Auslegung des Gemeinschaftsrechts, sondern seine Anwendung.

Bevor sie auf die vom vorlegenden Gericht formulierten Fragen eingehen, tragen die Klägerinnen der Ausgangsverfahren vor, bei der Auslegung des Worts „Einfuhr" sei von der „vernünftigen Rechtsprechung" der Corte suprema di cassazione auszugehen, insbesondere von dem am 10. März 1971 erlassenen Urteil Nr. 674, veröffentlicht in Giustizia civile 1971, I, 1096, in dem ausgeführt werde, wenn eine Rechtsvorschrift auf verschiedene Weise ausgelegt werden könne und bei einer dieser Auslegungen einen verfassungswidrigen Inhalt erhielte, so liege nur ein scheinbarer Zweifel vor, der überwunden und das Problem gelöst werden müsse, indem die Vorschrift im Einklang mit der Verfassung und den verfassungsmäßigen Gesetzen ausgelegt werde. Diese Rechtsprechung sei auch anzuwenden, wenn es sich um das Verhältnis zwischen der innerstaatlichen Vorschrift und den Gemeinschaftsvorschriften handele, denn diese müßten der innerstaatlichen Vorschrift in gleicher Weise vorgehen wie in der internen italienischen Rechtsordnung die Verfassungsvorschriften den einfachen Gesetzen.

Nach Auffassung der Klägerinnen der Ausgangsverfahren können, soweit man unter „Einfuhr" die tatsächliche Ankunft der eingeführten Waren im Inland verstehe, die italienischen Rechtsvorschriften nicht als unvereinbar mit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts betrachtet werden. Wenn man dagegen unter „Einfuhr" die Zollabfertigung dieser Waren verstehe, so sei diese italienische Vorschrift unbestreitbar mit den Grundprinzipien der Gemeinschaft unvereinbar.

Zwar sei der Gerichtshof nicht befugt, das innerstaatliche Recht auszulegen, doch könne es nützlich sein, wenn er die möglichen Auslegungen der innerstaatlichen Vorschriften kenne, deren Unvereinbarkeit mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts geltend gemacht werde, um die Tragweite der betreffenden Gemeinschaftsvorschriften besser präzisieren zu können.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen wenden sich die Klägerinnen der Ausgangsverfahren der Prüfung der beiden vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen zu. Nach ihren Darlegungen besteht der Konflikt zwischen der nationalen italienischen Regelung und der Gemeinschaftsregelung sowohl bei der Einfuhr aus anderen Mitgliedstaaten wie bei Einfuhren aus Drittländern; es sei sowohl im Hinblick auf das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung als auch im Hinblick auf das Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung zu prüfen.

Zur ersten Frage

Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren betonen, das vorlegende Gericht habe den Gerichtshof weder um die Auslegung innerstaatlicher Rechtsvorschriften noch um Entscheidung darüber ersucht, ob die nationalen Rechtsvorschriften mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts unvereinbar seien, sondern es habe dem Gerichtshof lediglich Auslegungsfragen gestellt, um dann selbst die nationalen Rechtsvorschriften anwenden oder nicht anwenden zu können.

Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren meinen, sie hätten der „ausführlichen, genauen und objektiven Begründung der Vorlagebeschlüsse" wenig hinzuzufügen, und legen hauptsächlich Nachdruck auf folgende drei Punkte:

— Erstens stehe außer Zweifel, daß die Einfuhren erschwert würden, wenn jede bei der Abfertigung aufgetretene Verzögerung mit der Einziehung der Kaution bestraft werde, zumal es für die im vorliegenden Fall verfolgten währungspolitischen Zwecke ausreichen würde sicherzustellen, daß das Geschäft, für das die Erlaubnis zum Erwerb ausländischer Valuta gewährt worden sei, weder fingiert sei noch künstlich verzögert werde. Eine solche erschwerende Wirkung habe gewiß eine ähnliche Tragweite wie die von mengenmäßigen Beschränkungen des Warenverkehrs, die sich aus der in der Rechtsprechung des Gerichtshofes entwickelten Regel ergebe.

— Zweitens könne man auch nicht bestreiten, daß die in Artikel 106 EWG-Vertrag enthaltene unbedingte Verpflichtung verletzt sei, denn die Devisen würden mit der Maßgabe freigegeben, daß eine Kaution in Höhe von 5 % eingezogen werde, wenn sich nicht etwa das Handelsgeschäft, für das die Devisen freigegeben worden seien, sondern die Abfertigung der bereits eingeführten Waren verzögere.

— Drittens könne kaum verneint werden, daß eine Abgabe zollgleicher Wirkung und eine der grundlegenden Vorschrift des Artikels 7 EWG-Vertrag widersprechende Diskriminierung vorlägen, soweit nicht die Verzögerung der Einfuhr, sondern die der Abfertigung eine Erhöhung der Kosten der Einfuhr von im Gemeinsamen Markt im freien Verkehr befindlichen Waren um 5 % zur Folge habe.

Zur zweiten Frage

Nach Auffassung der Klägerinnen der Ausgangsverfahren braucht die in den Vorlagebeschlüssen enthaltene genaue und gründliche Untersuchung des Problems nicht besonders kommentiert und noch weniger paraphrasiert zu werden. Sie beschränken sich darauf, den Standpunkt des vorlegenden Gerichts durch ein konkretes Beispiel, das der Firma Carapelli, zu veranschaulichen.

Abschließend ersuchen die Klägerinnen der Ausgangsverfahren den Gerichtshof, die Tragweite der angeführten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sowohl in bezug auf den Fall, daß im Gemeinsamen Markt im freien Verkehr befindliche Waren aus anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eingeführt würden, als auch in bezug auf den Fall der Einfuhr aus Drittländern zu klären, damit das vorlegende Gericht feststellen könne, ob die in den Artikeln 1, 3 und 4 des Gesetzes Nr. 1126 vom 20. Juli 1959 und Artikel 2 des Decreto legge Nr. 476 vom 6. Juli 1956 enthaltenen nationalen Rechtsvorschriften mit diesen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts vereinbar seien. Insbesondere möge der Gerichtshof darüber befinden, ob sich die nationalen Vorschriften (in einem der beiden Fälle oder in beiden Fällen) als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen oder als Abgaben zollgleicher Wirkung auswirken oder jedenfalls unter dem einen der beiden Aspekte die angeführten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verletzen könnten, und außerdem, wenn er es für zweckmäßig halte, klären, ob je nach der Auslegung der nationalen Vorschriften und insbesondere, je nach dem Sinn, der dem in diesen Vorschriften verwendeten Wort „Einfuhr" beizumessen sei, die Unver-

einbarkeit dieser nationalen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu bejahen sei.

B — Erklärungen der italienischen Regierung

Die *italienische Regierung* faßt eingangs die in den vier Ausgangsverfahren einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften zusammen und betont, wegen des besonderen, „keineswegs freien und unkontrollierten" Devisenwirtschaftssystems sei der internationale Handelsverkehr sowohl in kommerzieller als auch in devisenrechtlicher Hinsicht geregelt. Unter diesem letztgenannten Aspekt, dem Warenkauf im Ausland, komme der Frist für die Durchführung der Einfuhrgeschäfte vorrangig oder ausschließlich devisenwirtschaftliche Bedeutung zu. Hieraus ergebe sich, daß die Frist für jede Einfuhr dem Interesse des Staates entspreche, daß die bereitgestellten Devisen ausschließlich für das Geschäft verwendet würden, für das sie zugeteilt worden seien; sie erfülle also eine Funktion, durch die verhindert werden könne, daß die Devisen (wenn keinerlei Frist für die Einfuhr vorgesehen wäre) unter Ausnutzung des Zeitablaufs zu einem spekulativen Zweck, der von dem der Bezahlung der eingeführten Waren abweiche, verwendet würden. Daher habe der italienische Gesetzgeber durch diese Regelung festgelegt, daß die ordnungsgemäße Erfüllung der Einfuhrverpflichtung in der gesetzten Frist den gesetzlichen Nachweis für die ordnungsgemäße Erfüllung der Verpflichtung darstelle, die zugeteilten Devisen ausschließlich zu dem vorgesehenen Zweck zu verwenden.

Zur ersten Frage

1. Die italienische Regierung macht zunächst geltend, der Gerichtshof sei nicht befugt, im Rahmen einer Vorlagefrage über die Vereinbarkeit der nationalen italienischen Regelung mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden. Dies gelte um so mehr, als die vom Tribunale civile Rom formulierten Fragen dazu führen würden, daß der Gerichtshof Vorschriften des innerstaatlichen Rechts beurteilen und das Tribunale civile Rom das Urteil des Gerichtshofes unmittelbar auf einen bestimmten Fall anwenden würde.

2. Soweit die gestellte Frage dahin gehe, ob die italienischen Maßnahmen eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung oder eine Abgabe zollgleicher Wirkung darstellten, so kann nach Auffassung der italienischen Regierung die Antwort nur negativ sein.

2.1. Die italienische Regierung vertritt unter Berufung auf Artikel 104 EWG-Vertrag — wonach „jeder Mitgliedstaat ... die Wirtschaftspolitik [betreibt], die erforderlich ist, um ... das Gleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz zu sichern und das Vertrauen in seine Währung aufrechtzuerhalten" — die Auffassung, die angegriffenen Maßnahmen seien voll und ganz ausschließlich der Währungspolitik zuzurechnen und stünden mit den in den Fragen erwähnten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in keinem Zusammenhang. Denn das Erfordernis der Stellung einer Kaution und die Festsetzung einer Frist, in der für Waren, die mit vom Staat zugeteilten Devisen erworben und vor dem Zeitpunkt der Einfuhr bezahlt worden seien, die Einfuhrformalitäten erfüllt werden müßten, hätten den Zweck, ein Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz zu verhindern, weil ohne solche Maßnahmen Spekulationsgeschäfte zum Nachteil der italienischen Lira möglich sein könnten.

Die vorgesehene Frist sei außerdem auf das Wesentliche beschränkt worden, d. h. auf den für die Einfuhr der Ware erfor-

derlichen Zeitraum, und sie beziehe sich auf die Einfuhr und nicht auf die Ankunft der Waren im italienischen Hoheitsgebiet, denn die Devisen würden für die Einfuhr der Waren zugeteilt.

Bestünde diese Bindung nicht, so könnten die Unternehmen die Waren in einen anderen Staat umlenken, ohne zuvor die Einfuhrformalitäten erfüllt zu haben und damit ohne zur Erfüllung irgendeiner Ausfuhrformalität verpflichtet zu sein, und sich so der devisenwirtschaftlichen Überwachung dieser Geschäfte entziehen. Eine solche Möglichkeit hätte eine schwerwiegende Störung der Zahlungsbilanz zur Folge, weil die Devisen ohne tatsächliche Einfuhr von Waren nach Italien ausgegeben würden.

2.2. Nach Auffassung der italienischen Regierung verletzen die fraglichen Maßnahmen auch nicht das Diskriminierungsverbot des Artikels 7 EWG-Vertrag, hauptsächlich weil diese Maßnahmen nicht in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrags fielen, da es keine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts gebe, die den Besitz von Devisen seitens der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in anderer Weise als die Vorschriften des italienischen Staats regele.

Selbst wenn man annehme, daß die angegriffenen Maßnahmen tatsächlich auf einem unter den EWG-Vertrag fallenden Gebiet Anwendung fänden, könne von einer Diskriminierung nicht die Rede sein, denn das Decreto legge Nr. 476 vom 6. Juni 1956 erstrecke sich auf die natürlichen Personen ausländischer Staatsangehörigkeit und auf die im Gebiet der Republik wohnhaften Staatenlosen nur insoweit, als sie dort erwerbstätig seien, und sehe dasselbe auch für juristische Personen vor; es sei daher offensichtlich eine absolute Gleichbehandlung gegeben.

Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts liege jedoch eine Diskriminierung vor, weil sich die italienischen Importeure in einer ungünstigeren Lage befänden als die Importeure der gleichen Ware in den anderen Mitgliedstaaten, und weil — nur in bezug auf die Rechtssache 207/80 in Anbetracht des durch die Verordnung Nr. 120/67 geschaffenen Abschöpfungssystems der Gemeinschaft — die italienischen Importeure die Einfuhr nicht bis zu dem Tag hinauszögern könnten, an dem die von der Gemeinschaft erhobene Abschöpfung eine geringere Auswirkung habe.

Nach Auffassung der italienischen Regierung ist die Frage unter beiden Aspekten zu verneinen. Was insbesondere die Diskriminierung gegenüber Importeuren aus anderen Mitgliedstaaten anbetrifft, macht die italienische Regierung geltend, die Diskriminierung könne nur in bezug auf einen Umstand festgestellt werden, der im Inland eintrete, nicht aber in bezug auf in anderen Mitgliedstaaten gegebene Umstände, denn andernfalls würde die Rechtsordnung eines Mitgliedstaats der Rechtsordnung anderer Mitgliedstaaten in negativem Sinne untergeordnet.

Aufgrund der Vorschriften des EWG-Vertrages insgesamt und insbesondere seines Artikels 3 lasse sich feststellen, daß jeder Mitgliedstaat die Freiheit habe, seine eigene Rechtsordnung zu schaffen, mit der einzigen Einschränkung, daß er verpflichtet sei, einen Widerspruch zu Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu vermeiden. In diesem Zusammenhang beruft sich die italienische Regierung darauf, daß die fraglichen Bestimmungen keinerlei Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zur Folge hätten.

2.3. Selbst wenn man Artikel 104 „absurderweise" nicht für ausreichend halten wollte, um die Frage aus dem Anwendungsbereich der Artikel 30 und

13 EWG-Vertrag auszuschließen, ergebe sich dieser Ausschluß aus Artikel 36.

Dieser Artikel erlaube es nämlich insbesondere dann, daß Maßnahmen den freien Warenverkehr behinderten, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt seien und weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellten. Der Begriff der öffentlichen Ordnung verweise, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 23. November 1978 in der Rechtssache 7/78 (Thompson, Slg. S. 2247) klargestellt habe, auf die wesentlichen Interessen des Staates.

Selbst in diesem Falle wären die fraglichen nationalen Vorschriften auch durch Erfordernisse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt, da bei diesen Maßnahmen, die währungspolitischen Charakter hätten, davon auszugehen sei, daß sie wesentliche Interessen des italienischen Staates berührten. Außerdem stelle diese Regelung weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung — denn alle Einfuhren würden erfaßt — noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dar — denn sie beziehe sich nicht auf die Einfuhr als solche, sondern auf die hiervon zu unterscheidende nicht ordnungsgemäße Erfüllung der Einfuhrverpflichtung innerhalb einer bestimmten Frist. Die Maßnahme sei vielmehr notwendig und geeignet, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Damit seien die betreffenden nationalen Vorschriften nicht nur keine mengenmäßige Beschränkung des freien Warenverkehrs, sondern auch keine Maßnahme gleicher Wirkung. Denn selbst wenn diese Maßnahmen die atypische Auswirkung haben könnten, Beschränkungen den Handelsverkehr mengenmäßig zu beschränken, so stünden sie dennoch nicht in Widerspruch zu Artikel 30 EWG-Vertrag, und zwar erstens im Hinblick darauf, daß sich das Gebiet, auf dem sie anwendbar seien, von dem des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten unterscheide, und zweitens, weil sie nicht über das hinausgingen, was zur Erreichung des mit der Vorschrift verfolgten Ziels notwendig und geeignet sei. Dieses Ziel, das Interesse des Staates am Gleichgewicht der Zahlungsbilanz zu schützen, könne nicht ohne jede verbindliche Maßnahme, wie sie hier erlassen worden sei, verwirklicht werden.

2.4. Die italienische Regierung macht außerdem geltend, die betreffenden nationalen italienischen Vorschriften verstießen deshalb nicht gegen Artikel 106 EWG-Vertrag, weil für die Einfuhren (mit Ausnahme der Einfuhr, um die es in der Rechtssache 207/80 gehe) in US-Dollar, also in einer anderen Währung als der des Staates bezahlt worden seien, in dem die Gläubiger ansässig seien.

2.5. Zuletzt macht die italienische Regierung geltend, die angegriffenen Maßnahmen stellten auch keine Abgaben zollgleicher Wirkung dar.

Diese Frage — um die es nur in der Rechtssache 206/80 gehe — stelle sich im vorliegenden Fall nicht, denn die fraglichen Maßnahmen beträfen nicht eine Ware, sondern stellten eine Sanktion für die Nichterfüllung einer Verpflichtung dar; sie beträfen daher das Verhalten des Importeurs unabhängig von der Einfuhr. Die italienischen Rechtsvorschriften seien also geschaffen worden, um nicht nur die Einfuhr der Waren schlechthin, sondern auch die Einfuhr innerhalb einer bestimmten Frist zu gewährleisten. Sie entsprächen damit dem Gemeinschaftserfordernis der Freiheit des Warenverkehrs.

Die sich aus dem etwaigen Verfall der Kaution ergebende Verfälschung des Preises gehe folglich auf das Verhalten

des Importeurs zurück und könne — im Hinblick auf ihre Ursachen — nicht mit der Einfuhr in Verbindung gebracht werden, wie dies bei Zöllen möglich sei. Von einer Abgabe zollgleicher Wirkung könne nur die Rede sein, wenn die betreffenden Rechtsvorschriften auch bei nichtverschuldeter Nichterfüllung der Einfuhrverpflichtung anwendbar seien.

Zur zweiten Frage

Die italienische Regierung verweist im wesentlichen auf ihre Ausführungen zur ersten Frage und untersucht lediglich das durch die Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 120/67 des Rates aufgeworfene Problem.

Nach Auffassung der italienischen Regierung verletzen die betreffenden Vorschriften auch nicht die Verordnung Nr. 120/67, denn bei der Wahl des Tags der Einfuhr — und nicht des Zeitpunkts, an dem die Einfuhrformalitäten für die ausländische Ware vorgenommen würden — und des Tags, an dem die Abschöpfung festgesetzt werde, wirke sich das Risiko, das jedem Handelsgeschäft innewohne, aus. Aus diesem Grund bestimme der Importeur selbst den Tag der Einfuhr unter Berücksichtigung der Verpflichtungen, die er zum Zeitpunkt der Überlassung der Devisen eingegangen sei. Der Umstand, daß an dem gewählten Tag eine dem Importeur ungünstig erscheinende Abschöpfung festgesetzt werde, könne nicht zur Folge haben, daß die italienische Regelung zu einer Abgabe zollgleicher Wirkung verfälscht werde, und zwar vor allem deshalb nicht, weil die Wahl nicht vom Staat vorgeschrieben sei, sondern aus den dargelegten Gründen zum Zeitpunkt des Kaufs der Waren im Ausland getroffen werde.

Außerdem bedeute die Verzögerung der Einfuhr nicht, daß der für den Importeur günstigere Tag für die Einfuhr gewählt werde, denn die zukünftige Höhe der Abschöpfungen sei stets ungewiß. Diese Verzögerung der Einfuhr verletze nicht das Interesse der Gemeinschaft, die Getreideerzeugung der Mitgliedstaaten zu schützen, soweit dieses Interesse gerade durch das Abschöpfungssystem gewahrt werde.

C — Erklärungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Die *Kommission* untersucht jede Rechtssache getrennt; jedoch trägt sie in den vier Fällen die gleichen Hauptargumente vor, indem sie geltend macht, die betreffende innerstaatliche Regelung stelle eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar. Sie trägt nur ergänzend vor, daß in den Rechtssachen 209 und 210/80, in denen es um die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten geht, die Vorschriften des EWG-Vertrages, insbesondere Artikel 30, anwendbar seien, während in den beiden anderen Rechtssachen, 206 und 207/80, in denen es um Einfuhren aus Drittländern, nämlich von Johannisbrot aus Zypern und von Mais aus Argentinien, geht, im ersten Fall die Verordnung Nr. 827/68 des Rates vom 28. Juni 1968 und im zweiten die Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 anwendbar sei.

Nach einer Zusammenfassung der beanstandeten italienischen Rechtsvorschriften betont die Kommission, diese Vorschriften hätten zu verschiedenen Beschwerden von italienischen Importeuren Anlaß gegeben; sie habe auf diese Beschwerden mit Schreiben vom 13. August 1980 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien eingeleitet, das sich zum Zeitpunkt der Übermittlung der Vorlagefragen im Stadium der mit Gründen versehenen Stellungnahme befunden habe.

1. Der Kommission macht in erster Linie geltend, das durch die italienische

Regelung geschaffene System der bankmäßigen Sicherheiten stelle eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar.

Im Anschluß an die Bemerkung, daß Vorauszahlungen im internationalen Handel die Regel seien, trägt die Kommission vor, die fragliche Regelung bürde den in Italien ansässigen Unternehmen insofern besondere Lasten auf, als sie nicht nur die mit diesem System verbundenen Formalitäten erfüllen und seine Verfahren beachten, sondern außerdem die beträchtlichen finanziellen Belastungen übernehmen müßten, die sich aus der Stellung einer Kaution oder einer Bankbürgschaft ergäben. Diese Belastung sei besonders spürbar, wenn die Kaution wegen Überschreitung der gesetzten Frist für verfallen erklärt werde. Folglich werde die Einfuhr von Waren nach Italien im Vergleich zu den Geschäften, die in anderen Mitgliedstaaten stattfänden, wo diese Belastungen nicht existierten, erschwert und verteuert. Diese Regelung stelle daher ein Hemmnis für die Einfuhren nach Italien dar.

Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß Artikel 2 der Richtlinie 70/50/EWG vom 22. Dezember 1969 (ABl. L 13 vom 19. Januar 1970, S. 29) solche Maßnahmen als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen qualifiziere, die die Einfuhren verhinderten, die ohne diese Maßnahmen stattfinden könnten, einschließlich derjenigen, die die Einfuhren gegenüber dem Absatz der inländischen Erzeugung erschwerten oder verteuerten, insbesondere wenn sie „nur die Einfuhr von der Hinterlegung einer Sicherheit oder einer Anzahlung abhängig machen" (Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe i).

Die italienische Regelung stelle daher eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar. Zwar hätten die italienischen Behörden gegen diese Auffassung in der Vergangenheit geltend gemacht, erstens beruhe die Verpflichtung zur Stellung der Kaution auf währungsrechtlichen Vorschriften und nicht auf Handelsregelungen, die allein Gegenstand der Richtlinie 70/50 seien, und zweitens entspreche diese Verpflichtung ausschließlich der Notwendigkeit, spekulative Devisenbewegungen zu verhindern, nicht aber protektionistischen Bestrebungen.

Die Kommission bemerkt hierzu, die angegriffene Maßnahme sei nur dann mit den Artikeln 30 ff. vereinbar, wenn sie gemäß Artikel 36 gerechtfertigt werden könne oder wenn sie Gegenstand einer Ermächtigungsentscheidung nach Artikel 108 Absatz 3 gewesen sei.

In bezug auf Artikel 36 trägt die Kommission vor, sie bestreite zwar nicht, daß die fragliche italienische Regelung in einem währungspolitischen Zusammenhang stehe; jedoch gehöre dieses Argument nicht zu den in Artikel 36 aufgezählten Rechtfertigungsgründen, und da dieser Artikel als Ausnahmevorschrift eng auszulegen sei, könne diesem Argument nicht gefolgt werden. Jedenfalls gebe es andere Mittel, um zu verhindern, daß Vorauszahlungen zu spekulativen Praktiken führten, die einen illegalen Devisenexport mit sich brächten. Außerdem sei es nicht sachgemäß, im Hinblick auf die Richtlinie 70/50 eine Unterscheidung zwischen Handelsregelungen und währungsrechtlichen Vorschriften zu treffen, denn der mehr oder weniger starke monetäre Charakter einer nationalen Maßnahme sei ohne Einfluß auf die Beurteilung der Frage, ob eine Maßnahme gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung habe.

Zu der Möglichkeit, einen in Schwierigkeiten befindlichen Staat zum Erlaß von Schutzmaßnahmen zu ermächtigen, bemerkt die Kommission, sie habe der ita-

lienischen Regierung keinerlei Ausnahme gemäß Artikel 108 Absatz 3 bewilligt.

2. In den beiden Rechtssachen, die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten betreffen (209 und 210/80), untersucht die Kommission die mit der Auslegung von Artikel 106 EWG-Vertrag zusammenhängende Frage.

Dieser Artikel, nach dem sich die Mitgliedstaaten verpflichten, in der Währung des Mitgliedstaats, in dem der Gläubiger oder der Begünstigte ansässig ist, die Zahlungen zu genehmigen, die sich insbesondere auf den Warenverkehr beziehen, soweit der Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten nach dem EWG-Vertrag liberalisiert ist, stelle „die fünfte Freiheit des Gemeinsamen Marktes" dar. Man könne also, soweit die Zahlung in der Währung des Gläubigers möglich bleibe, nicht geltend machen, daß ein Mitgliedstaat dadurch gegen diese Bestimmung des Gemeinschaftsrechts verstoße, daß er — in Form einer Kaution zugunsten der Devisenbewirtschaftungsstelle — ein Hindernis für die Vorausbezahlung von Waren schaffe, die im Ausland erworben worden und zur Einfuhr bestimmt seien. Handele es sich dagegen um einen Handelskredit, so ergebe sich aus Artikel 67 EWG-Vertrag und den zu seiner Durchführung erlassenen Richtlinien die bedingungslose Liberalisierung der „Gewährung und Rückzahlung von kurz- und mittelfristigen Krediten, die in Verbindung mit Handelsgeschäften ... stehen, an denen ein Deviseninländer beteiligt ist" (Anlage I Liste A der ersten Richtlinie zur Durchführung des Artikels 67 des Vertrages vom 11. Mai 1960, ABl. Nr. 43 vom 12. Juli 1960, S. 60, ergänzt und geändert durch die zweite Richtlinie vom 18. Dezember 1962, ABl. Nr. 8 vom 22. Januar 1963, S. 62). Da eine vor der Lieferung der Waren erfolgende Zahlung als Kreditgewährung anzusehen sei, die in Verbindung mit einem Handelsgeschäft stehe, sei diese Vorschrift verletzt.

3. Die Fragen nach der Abschöpfungsregelung und dem Begriff „Abgabe zollgleicher Wirkung" brauchen nach Auffassung der Kommission nicht geprüft zu werden, da die Einführung der bankmäßigen Sicherheiten als solche eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstelle. Die Kommission schlägt demgemäß vor, dem Tribunale civile Rome wie folgt zu antworten:

— In der Rechtssache 206/80:

Eine Regelung, die die Vorausbezahlung von Johannisbrot, das aus Zypern eingeführt werden soll, von der Stellung einer Kaution oder einer Bankbürgschaft abhängig macht, stellt eine durch die Verordnung Nr. 827/68 des Rates vom 28. Juni 1968 verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar.

— In der Rechtssache 207/80:

Eine nationale Regelung, die die Vorausbezahlung von Mais, der im Jahre 1973 aus Argentinien eingeführt werden sollte, von der Stellung einer Kaution oder einer Bankbürgschaft abhängig macht, stellt eine durch die Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar.

— In den Rechtssachen 209 und 210/80:

Eine nationale Regelung, die die Vorausbezahlung einer Ware, die aus einem anderen Mitgliedstaat stammt und eingeführt werden soll, von der Stellung einer Kaution oder einer Bankbürgschaft abhängig macht,

stellt eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar und ist außerdem unvereinbar mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über den freien Kapitalverkehr.

III — Mündliche Verhandlung

Die Klägerinnen im Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt Catalano, Rom, die Regierung der Italienschen Republik, vertreten durch Herrn Ferri als Bevöllmächtigten, die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Herrn Carnelutti als Bevollmächtigten, der auf seine Erklärungen in der Rechtssache 95/81 Bezug genommen hat, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Marenco als Bevollmächtigten, haben in der Sitzung vom 27. Januar 1982 mündliche Ausführungen gemacht und die aufgeworfenen Fragen beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 17. März 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Erste Zivilkammer des Tribunale civile Rom hat mit vier Beschlüssen vom 14. Juli 1980, die am 23. Oktober 1980 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 7, 9, 10, 13, 30, 36 und 106 EWG-Vertrag sowie 21, 13, 15 und 18 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 117, S. 2269) zur Vorabentscheidung vorgelegt. Mit Beschluß vom 17. Dezember 1980 hat der Gerichtshof die vier Rechtssachen wegen der Übereinstimmung der jeweils zwei Fragen in den vier Vorlagebeschlüssen für die Zwecke des Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.

2 Die Fragen, um die es geht, sind im Rahmen von vier Rechtsstreitigkeiten zwischen dem italienischen Außenhandelsministerium und verschiedenen italienischen Unternehmen aufgeworfen worden, die Agrarerzeugnisse eingeführt haben; in den Rechtssachen 206 und 207/80 geht es um Waren aus Drittländern, nämlich um Johannisbrot aus Zypern und um Mais aus Argentinien, während die Rechtssachen 209 und 210/80 Waren betreffen, die sich bereits in anderen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befanden, nämlich Kaffee aus den Niederlanden und Baumwollsaatmehl aus der Bundesrepublik Deutschland.

3 Gemäß der italienischen Regelung, die zum Zeitpunkt der Ereignisse galt, die den Ausgangsverfahren zugrunde liegen, hatten die vier Klägerinnen des

Ausgangsverfahrens, um die betreffenden Waren im voraus in US-Dollar bezahlen zu können, jeweils eine Bankbürgschaft in Höhe der Kaution von 5 % beantragt und erhalten, die bei jeder Vorausbezahlung einzuführender Waren zu stellen ist. Nach der besagten Regelung verfällt die Kaution (die der Importeur stellt oder für die seine Bank die Bürgschaft übernimmt) zugunsten der Staatskasse, wenn nicht nachgewiesen wird, daß die Einfuhr innerhalb einer durch Decreto ministeriale (Ministerialverordnung) gesetzten Frist durchgeführt worden ist, die seinerzeit 30 Tage nach der Vorauszahlung betrug.

4 In den vier Ausgangsverfahren gelangten die eingeführten Waren zwar innerhalb der Frist von 30 Tagen, die in der seinerzeit geltenden italienischen Regelung vorgesehen war, in das italienische Hoheitsgebiet; die eingeführten Mengen konnten jedoch — ganz oder zum Teil — erst nach Ablauf dieser Frist zum freien Verkehr abgefertigt werden. Da die 30-Tage-Frist seiner Ansicht nach nicht eingehalten worden war, erklärte das Außenhandelsministerium die Kaution jeweils für die Warenmengen für verfallen, für die die Einfuhrzollanmeldung nach Ablauf dieser Frist abgegeben worden war.

5 Daraufhin erhoben die Klägerinnen der Ausgangsverfahren Klage gegen das Außenhandelsministerium beim vorlegenden Gericht und beantragten seine Verurteilung zur Rückzahlung der Kautionen und zur Freigabe der Bankbürgschaft. Ihrer Ansicht nach ist die italienische Regelung dahin gehend auszulegen, daß sie nur dann zum Verfall der Kaution führt, wenn zwischen der Vorauszahlung und der Ankunft der Waren im italienischen Hoheitsgebiet mehr als 30 Tage verstrichen sind. Wenn die Regelung jedoch so auszulegen sein sollte, daß die Zollabfertigung der Ware innerhalb von 30 Tagen durchgeführt sein müsse, so stelle sie eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, die hinsichtlich des innergemeinschaftlichen Handels nach Artikel 30 EWG-Vertrag sowie für Mais nach Artikel 18 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide und in bezug auf Johannisbrot nach der Verordnung Nr. 827/68 des Rates vom 28. Juni 1968 (ABl. L 151, S. 16) verboten sei.

6 Vor diesem Hintergrund hat das Tribunale civile Rom dem Gerichtshof folgende zwei Fragen vorgelegt:

„1. Ist die in den Artikeln 1, 3 und 4 des Gesetzes Nr. 1126 vom 20. Juli 1952, in Artikel 2 des Decreto legge Nr. 476 vom 6. Juni 1956, bestätigt durch das Gesetz Nr. 786 vom 25. Juli 1956, und in Artikel 2 des De-

creto ministeriale vom 20. Januar 1973 enthaltene Regelung des italienischen Staates vereinbar mit den Artikeln 7, 30, 36 und 106 des Vertrages und Artikel 21 der Verordnung Nr. 120/67/EWG vom 13. Juni 1967, die die Mitgliedstaaten verpflichten, in der Währung des Mitgliedstaats, in dem der Gläubiger ansässig ist, die Zahlungen zu genehmigen, die sich auf den Handel mit im freien Verkehr befindlichen Waren beziehen, sowie mit den Artikeln 9, 10, 13, 30 und 36 des Vertrages über den freien Warenverkehr im innergemeinschaftlichen Handel, und erweist sich diese Regelung nicht, weil sie es dem Importeur in Italien erschwert, den günstigsten Zeitpunkt für die Überführung in den freien Verkehr zu wählen, als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung oder als Abgabe zollgleicher Wirkung, wenn sie dahin gehend ausgelegt wird, daß die Außenwirtschaftsverwaltung befugt ist, für die Einziehung der Kaution, die die Importeure in Italien bei der Einfuhr von in der Gemeinschaft im freien Verkehr befindlichen Waren stellen müssen, um die für die Vorauszahlungen aufgrund von Dokumenten erforderlichen Devisen erhalten zu können, nicht auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem diese Waren ins Inland gelangt sind, sondern auf den Zeitpunkt, zu dem die Waren nationalisiert werden, berücksichtigt man die im Verhältnis zu der Devisenausgabe besonders kurze Frist, in der die Zollabfertigung vorgenommen werden muß?

2. Ist die in den Artikeln 1, 3 und 4 des Gesetzes Nr. 1126 vom 20. Juli 1952, Artikel 2 des Decreto legge Nr. 476 vom 6. Juni 1956, bestätigt durch das Gesetz Nr. 786 vom 25. Juli 1956, und Artikel 2 des Decreto ministeriale vom 20. Januar 1973 enthaltene Regelung des italienischen Staates vereinbar mit den Artikeln 7, 9, 10, 13, 30 und 36 des Vertrages über den freien Warenverkehr und mit den Artikeln 13, 15 und 18 der Verordnung Nr. 120/67/EWG vom 13. Juni 1967 (mit ihren späteren Änderungen) über die gemeinsame Agrarmarktorganisation und über das System der Abschöpfungen, und erweist sich diese Regelung nicht, weil sie es dem Importeur in Italien erschwert, den günstigsten Zeitpunkt für die Überführung in den freien Verkehr, auch im Hinblick auf die vorteilhafteste Regelung über die Gemeinschaftsabschöpfungen, zu wählen, als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung oder als Abgabe zollgleicher Wirkung, wenn sie dahin gehend ausgelegt wird, daß die Außenwirtschaftsverwaltung befugt ist, für die Einbeziehung der Kaution, die die Importeure in Italien bei der Einfuhr von dem Abschöpfungssystem unterliegenden Waren und Agrarerzeugnissen aus Drittländern stellen müssen, um die für die Vorauszahlungen aufgrund von Dokumenten erforderlichen Devisen erhalten zu können, nicht auf den Zeitpunkt abzustellen, zu dem diese Waren ins Inland gelangt sind, sondern auf den Zeitpunkt, zu dem die Waren nationalisiert

werden, berücksichtigt man die im Verhältnis zu der Devisenausgabe besonders kurze Frist, in der die Zollabfertigung vorgenommen werden muß?"

7 Die vorgelegten Fragen gehen *zum einen* dahin, ob die gemeinschaftlichen Vorschriften, nach denen Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr verboten sind, sowie die Bestimmungen über die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zahlungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr dahin auszulegen sind, daß sie sich auch auf das Erfordernis erstrecken, bei Vorausbezahlung von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Waren eine Kaution unter den oben beschriebenen Modalitäten zu stellen. *Zum anderen* gehen die Vorlagefragen dahin, ob auch Artikel 18 der Verordnung Nr. 120/67 sowie Artikel 2 der Verordnung Nr. 827/68 in diesem Sinne auszulegen sind, wenn es sich um durch diese Verordnungen erfaßte Agrarerzeugnisse handelt, die aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführt werden.

I — Zum innergemeinschaftlichen Warenverkehr

8 Die Maßnahmen, auf die sich das vorlegende Gericht bezieht, haben, was den mit der ersten Vorlagefrage angesprochenen innergemeinschaftlichen Warenverkehr anbelangt, zu einer Klage der Kommission nach Artikel 169 EWG-Vertrag wegen Vertragsverstoßes eines Mitgliedstaats geführt, die Gegenstand der Rechtssache 95/81 ist.

9 Die im Rahmen der Rechtssache 95/81 erörterte Rechtsfrage ist insofern im wesentlichen mit der durch die erste Frage des Tribunale civile Rom aufgeworfenen Rechtsfrage identisch, als das vorlegende Gericht seine Frage laut den Akten nicht auf den Fall beschränkt hat, daß das nationale Recht den Verfall der gestellten Sicherheiten vorsieht, wenn die Zollbehörden des Ankunftshafens die Waren einige Zeit lang festgehalten haben, sondern sich außerdem auf den Fall bezieht, daß einem Wirtschaftsteilnehmer der Verfall der Kaution droht, weil zwischen dem Zeitpunkt der Vorauszahlung und der Ankunft der Waren im Hafen mehr als 30 Tage verstrichen sind.

10 Der Gerichtshof hat mit Urteil vom heutigen Tage für Recht erkannt, daß die italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie von allen Importeuren von Waren aus den anderen Mitgliedstaaten bei Vorausbezahlung die Stellung einer Kaution oder einer Bankbürgschaft in Höhe von 5 % des Werts der Waren

verlangt hat, wobei der Begriff „Vorausbezahlungen" nicht nur Zahlungen in spekulativer Absicht, sondern auch die bei innergemeinschaftlichen Geschäften üblichen Zahlungen erfaßte.

11 Die von der Kommission angegriffenen Maßnahmen unterscheiden sich von den Maßnahmen, um die es im vorliegenden Fall geht, nur dadurch, daß die Frist nach der Regelung, die zum Zeitpunkt der den Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Ereignisse galt, 30 Tage betrug, während sie in dem erwähnten Vertragsverletzungsverfahren 120 Tage betrug. Es genügt daher, auf das Urteil in der Rechtssache 95/81 zu verweisen, das dem vorliegenden Urteil beigefügt ist. Da jenes Urteil alle Feststellungen enthält, die zur Entscheidung in den Ausgangsverfahren erforderlich sind, erübrigt sich eine Auslegung der Artikel 7, 9, 10 und 13 EWG-Vertrag.

12 Im Lichte der Entscheidungsgründe des genannten Urteils ist auf die erste Frage des Tribunale civile Rom zu antworten, daß der in Artikel 30 EWG-Vertrag enthaltene Begriff „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung" dahin gehend zu verstehen ist, daß darunter eine nationale Maßnahme fällt, nach der von allen Importeuren von Waren aus den anderen Mitgliedstaaten bei Vorausbezahlung die Stellung einer Kaution oder einer Bankbürgschaft in Höhe von 5 % des Werts der Waren verlangt wird, wobei der Begriff „Vorausbezahlung" nicht nur Zahlungen in spekulativer Absicht, sondern auch die im innergemeinschaftlichen Handel üblichen Zahlungen erfaßt. Dies gilt unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt die Verwaltung des Mitgliedstaats die Einfuhr als durchgeführt ansieht.

II — Zum Handel mit den Drittländern

13 Zum Handel mit den Drittländern, auf den sich die zweite Frage des vorlegenden Gerichts bezieht, ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates, der Teil des Titels II „Regelung für den Handel mit dritten Ländern" ist und für die Maisimporte aus Argentinien gilt, und Artikel 2 der Verordnung Nr. 827/68 des Rates, der für die Johannisbrotimporte aus Zypern gilt, unter anderem bestimmen:

„2. Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung oder vorbehaltlich einer vom Rat ... beschlossenen Ausnahme ist [im Handel mit Drittländern] folgendes untersagt:

— die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung,

— die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung . . ."

14 Aus den Akten der Ausgangsverfahren geht hervor, daß diese Verbote hinsichtlich der vorliegenden Rechtssachen weder durch in der betreffenden Regelung enthaltene anderslautende Bestimmungen noch durch eine vom Rat beschlossene Ausnahme eingeschränkt worden sind.

15 Der Gerichtshof hat die Artikel 18 und 21 der Verordnung Nr. 120/67 bereits in seinem Urteil vom 10. Oktober 1973 in der Rechtssache 34/73 (Variola, Slg. S. 981) ausgelegt in dem er ausführte: „Es sind keine Anhaltspunkte gegeben, die es rechtfertigen, den Begriff der ‚Abgabe gleicher Wirkung' in den Artikeln 9 ff. des Vertrages anders auszulegen als in den Artikeln . . . 18 und 21 der Verordnung Nr. 120/67."

16 Dieselben Überlegungen treffen auch für den Begriff „Maßnahme gleicher Wirkung" zu, wie er in Artikel 30 EWG-Vertrag und zugleich auch in den oben genannten Artikeln der Verordnungen Nrn. 120/67 und 827/68 verwendet worden ist.

17 Daher ist auf die zweite Frage zu antworten, daß der Begriff „Maßnahme gleicher Wirkung", der für die Einfuhr von unter die Verordnungen Nrn. 120/67 und 827/68 fallenden Waren aus Drittländern gilt, im gleichen Sinn wie der für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten geltende Begriff zu verstehen ist.

Kosten

18 Die Auslagen der italienischen Regierung, der französischen Regierung und der Kommission, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig.

19 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunale civile Rom mit Beschlüssen vom 14. Juli 1980 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Der in Artikel 30 EWG-Vertrag enthaltene Begriff „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung" ist dahin gehend zu verstehen, daß darunter eine nationale Maßnahme fällt, nach der von allen Importeuren von Waren aus den anderen Mitgliedstaaten bei Vorausbezahlung die Stellung einer Kaution oder einer Bankbürgschaft in Höhe von 5 % des Werts der Waren verlangt wird, wobei der Begriff „Vorausbezahlung" nicht nur Zahlungen in spekulativer Absicht, sondern auch die bei innergemeinschaftlichen Geschäften üblichen Zahlungen erfaßt. Dies gilt unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt die Verwaltung des Mitgliedstaats die Einfuhr als durchgeführt ansieht.**

2. **Der Begriff „Maßnahme gleicher Wirkung", der für die Einfuhr von unter die Verordnungen Nrn. 120/67 und 827/68 fallenden Waren aus Drittländern gilt, ist im gleichen Sinn wie der für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten geltende Begriff zu verstehen.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Juni 1982.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars