URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 16. DEZEMBER 1976 [1]

Comet BV
gegen Produktschap voor Siergewassen
(Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven)

Rechtssache 45/76

Leitsätze

1. *Ausfuhrzölle — Abgaben gleicher Wirkung — Abschaffung — Unmittelbare Wirkung — Individualrechte — Schutz durch die nationalen Gerichte (EWG-Vertrag, Artikel 16; Verordnung Nr. 234/68, Artikel 10)*

2. *Gemeinschaftsrecht — Unmittelbare Wirkung — Individualrechte — Schutz durch die nationalen Gerichte — Klage — Nationale Ausgestaltung des Verfahrens — Anwendung*

1. Die in Artikel 16 EWG-Vertrag und Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 ausgesprochenen Verbote wirken unmittelbar und begründen für die einzelnen Bürger Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu schützen haben.
2. Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet sind die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten; dabei dürfen freilich diese Bedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen. Anders wäre es nur, wenn diese Verfahrensregeln die Verfolgung von Rechten, die die innerstaatlichen Gerichte zu schützen verpflichtet sind, praktisch unmöglich machten.

In der Rechtssache 45/76

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag von dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven in Den Haag in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

1 — Verfahrenssprache: Niederländisch.

COMET BV, Sassenheim,

gegen

PRODUKTSCHAP VOOR SIERGEWASSEN

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über den freien Warenverkehr

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und P. Pescatore, der Richter J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Die Vorlageentscheidung und die gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes abgegebenen schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Eine niederländische Verordnung der „Produktschap voor Siergewassen" aus dem Jahre 1956 sieht die Erhebung einer Abgabe auf die Ausfuhr von Blumenzwiebeln und -knollen nach Westdeutschland vor. Diese Abgabe beträgt 0,5 % des Rechnungsbetrages jeder Sendung. Sie dient der Finanzierung der Absatzförderung für diese Erzeugnisse in der Bundesrepublik Deutschland (Blumenwerbung). Die Abgabe ist von dem deutschen Importeur an den niederländischen Exporteur zu zahlen, der sie seinerseits der Produktschap schuldet. Diese Verordnung ist am 8. Juli 1969 mit Wirkung vom 1. Juni 1969 außer Kraft gesetzt worden.

Mit Abgabebescheiden vom 7. Juli 1969 und vom 19. September 1969 wurde der Firma Comet BV gegenüber die Verpflichtung zur Zahlung verschiedener Beträge für die vor dem 1. Juni 1969 erfolgten Ausfuhren von Blumenknollen festgesetzt.

Die Firma Comet focht weder diese Abgabenbescheide noch eine Übersichtsrechnung vom 8. Juli 1971 an und leistete die von ihr verlangten Zahlungen. Später machte sie allerdings geltend, die Zahlung der fraglichen Beträge sei irrtümlich erfolgt, und berief sich gegenüber der aus anderem Grunde im Jahre 1975 von ihr verlangten Zahlung auf die Aufrechnung.

Die Produktschap erkannte die Aufrechnung nicht an. Die Firma Comet erhob gegen diese ablehnende Entscheidung beim College van Beroep voor het Bedrijfsleven Klage.

Die Produktschap bestritt vor diesem Gericht die Unvereinbarkeit der streitigen Abgaben mit dem Gemeinschaftsrecht nicht, sondern berief sich darauf, die Aufrechnung könne deshalb keinen Erfolg haben, weil die Abgabenbescheide von 1969 und die Übersichtsrechnung von 1971 nicht innerhalb der Frist von 30 Tagen angefochten worden seien, die in Artikel 33 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtsprechung in Angelegenheiten der Wirtschaftsorganisation (wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie — im folgenden „wet ARBO") bestimmt ist.

Mit Entscheidung vom 25. Mai 1976 hat das College van Beroep voor het Bedrijfsleven dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Gibt es eine Bestimmung oder einen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, wonach einem Bürger, der einen Bescheid einer innerstaatlichen Behörde wegen Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht vor einem innerstaatlichen Gericht anficht, die Versäumung der nach innerstaatlichem Recht geltenden Klagefrist nicht entgegengehalten werden darf, mit der Folge, daß entweder die Klage des Bürgers wegen der Versäumung einer solchen Frist nicht als unzulässig abgewiesen werden kann oder daß die Verwaltung die erneute Überprüfung des Bescheides nicht unter Berufung auf den Fristablauf ablehnen darf?"

Die Vorlageentscheidung ist am 26. Mai 1976 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Firma Comet, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

A — Erklärungen der Firma Comet

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens räumt ein, daß dem Bürger im allgemeinen nach innerstaatlichem Recht der Ablauf einer Frist entgegengehalten werden dürfe und daß er den Verwaltungsakt unanfechtbar mache.

Die vom niederländischen Gericht vorgelegte Frage betreffe die Anwendbarkeit dieses Grundsatzes im Falle einer angeblichen oder feststehenden Unvereinbarkeit des Verwaltungsakts mit dem Gemeinschaftsrecht. Die Frage betreffe deshalb das Verhältnis zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem innerstaatlichen Recht.

Man müsse sich fragen, ob der Bürger zum Zwecke der Beendigung eines gegen das Gemeinschaftsrecht verstossenden Zustandes über eine eigenständige Klagemöglichkeit verfüge; ob auf diesen Anspruch die innerstaatlichen Rechtsvorschriften unanwendbar seien, so daß auch nach Ablauf der innerstaatlichen Klagefristen noch mit Erfolg Klage erhoben werden könne; oder ob man im Gegenteil die Geltung dieser Klagefristen anerkennen müsse, weil, wie es in der Vorlageentscheidung heiße, „die Auffassung der Klägerin dazu führen muß, daß Bescheide innerstaatlicher Verwaltungsbehörden ohne zeitliche Begrenzung vor den innerstaatlichen Gerichten angefochten werden könnten, was der Verwaltung den Schutz nehmen würde, dessen sie bedarf, um ihre eigenen und die ihr im Rahmen der EWG übertragenen Aufgaben angemessen zu erfüllen".

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist der Ansicht, die Beendigung eines gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßenden Zustandes müsse Vorrang vor dem Einwand des Fristablaufes haben.

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht sei ein allgemeiner Rechtsgrundsatz. Er besage, daß das Wesen der gemeinschaftlichen Rechtsordnung angetastet würde, wenn den Mitgliedstaaten noch die praktische Möglichkeit belassen würde, Maßnahmen zu ergreifen, die den aus der unmittelbaren Wirkung einer Anzahl von Vertragsbestimmungen folgenden praktischen Einfluß des Vertrages beeinträchtigen könnten. Ein Mitgliedstaat dürfe sich nicht auf formale Bestimmungen berufen können, die in ihrer Auswirkung für den Bürger eine Rechtslage schafften, die nicht vollständig und einschränkungslos mit den Zielen des Gemeinschaftsrechts übereinstimme. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens verweist insoweit auf Artikel 5 des EWG-Vertrags und auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes über die „praktische Wirksamkeit" des Gemeinschaftsrechts.

Zur Frage, ob der Bürger über eine Klagemöglichkeit verfüge, ist die Klägerin der Ansicht, hierfür komme es nicht allein auf formale Regeln an, sondern auch auf die Pflicht der Mitgliedstaaten, des einzelnen und der Gemeinschaftsorgane, die praktische Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sichern. Dieser Pflicht entspreche ein jedem europäischen Bürger zustehendes Recht auf „Folgenbeseitigung", also auf Beseitigung der Folgen jedweder Art von gemeinschaftsrechtswidrigen Zuständen. Die Klägerin bezieht sich hier auf die Ausführungen der Firma Rewe in der Rechtssache 33/76 und auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 39/72 (Kommission/Italien, Urteil vom 7. Februar 1973, Slg. S. 101), in dem festgestellt werde, daß die Pflichtverletzung eines Mitgliedstaats eine Grundlage für die Haftung dieses Mitgliedstaats gegenüber dem einzelnen sein könne. Die eigenständige Klagemöglichkeit sei also notwendig und müsse zwingend Vorrang vor den Vorschriften des innerstaatlichen Rechts haben, damit die vollständige Geltung und die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleistet sei. Die Klage der Klägerin des Ausgangsverfahrens müsse deshalb für zulässig erklärt werden, und die Beklagte des Ausgangsverfahrens sei nicht berechtigt, sich für die Begründung ihrer Weigerung, den angefochtenen Bescheid aufzuheben, auf den Fristablauf nach innerstaatlichem Recht zu berufen.

Die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der innerstaatlichen Vorschrift bestehe unabhängig von einem Ausspruch des Gerichtshofes über die Feststellung der Verletzung von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts. Ein Urteil des Gerichtshofes habe nicht konstitutive, sondern deklaratorische Wirkung.

Zu den Auswirkungen der Anerkennung eines eigenständigen Anspruchs bei den innerstaatlichen Verwaltungsbehörden und zu der insoweit vom vorlegenden Gericht geäußerten Besorgnis, bemerkt die Klägerin des Ausgangsverfahrens, daß

der Mitgliedstaat praktisch wiederum das Ausmaß der Rechtsfolgen seines Handels bestimmen könnte, wenn man die praktischen Erwägungen über die finanziellen Auswirkungen der Anerkennung eines Rechtsanspruchs des einzelnen zugrunde legen würde. Die Verwaltung müsse sich den Schutz, dessen sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben bedürfe, in erster Linie selbst schaffen, indem sie auf die Übereinstimmung ihrer Handlungen mit dem Gemeinschaftsrecht achte.

B — Erklärungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Die Kommission bemerkt, die Parteien des Ausgangsverfahrens stimmten darin überein, daß die streitigen Abgaben wie Ausfuhrzölle wirkten und deshalb seit dem Ende der ersten Stufe (1. Januar 1962) nach Artikel 16 EWG-Vertrag verboten seien. Dies bedeute jedoch nicht, daß dem betroffenen Unternehmen nach der Erhebung einer solchen Abgabe auch ein eigenständiger Anspruch eingeräumt werden müsse, mit dem die Erstattung der erhobenen Abgabe unabhängig von den Rechtsgrundsätzen des innerstaatlichen Rechts durchgesetzt werden könne.

Die Direktwirkung von Artikel 16 stehe außer Zweifel. Aber der bloße Umstand, daß der Abgabenpflichtige sich unmittelbar auf die Vertragswidrigkeit der Abgabe berufen könne, bedeute noch nicht, daß damit auch feststehe, unter welchen Umständen, auf welche Weise und auf welcher Rechtsgrundlage der Abgabenpflichtige die Erstattung von Abgaben verlangen könne, die unter Verstoß gegen den Vertrag erhoben worden seien.

Artikel 16 EWG-Vertrag berechtige den Abgabeschuldner zunächst, die Abgabe nicht zu entrichten. Außerdem könne dieser die Erstattung verlangen. Der Gerichtshof sei jedoch davon ausgegangen, daß die Rückforderung von rechtsgrundlos geleisteten — innerstaatlichen oder gemeinschaftsrechtlichen — Abgaben auf die für derartige Fälle im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Anspruchsgrundlagen gestützt werden müsse. Die Kommission nennt insbesondere das Urteil vom 19. Dezember 1968 (Rechtssache 13/68, *Salgoil,* Slg. S. 694), nach dem „die staatlichen Gerichte, soweit die fraglichen Vorschriften (die Artikel 31 und 32 EWG-Vertrag) dem einzelnen Rechte einräumen, welche diese Gerichte zu beachten haben, den Schutz dieser Rechte zu gewährleisten gehalten sind, ... es jedoch Sache der Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten ist, das hierfür zuständige Gericht zu bestimmen und zu diesem Zweck die genannten Rechte nach den Merkmalen des innerstaatlichen Rechts zu qualifizieren."

In der gleichen Weise habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 16. Dezember 1960 (Rechtssache 6/60, *Humblet,* Slg. S. 1169) ausgesprochen, daß es Sache der innerstaatlichen Gesetzgebung sei, festzulegen, ob bei ungerechtfertigter Erhebung von Steuern den Betroffenen Ausgleichszinsen gebührten, während aus dem Urteil vom 21. Mai 1976 (Rechtssache 26/74, *Roquette,* Slg. 677) folge, daß Schadensersatzansprüche im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zunächst entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften an den die Abgabe erhebenden Mitgliedstaat gerichtet werden müßten, bevor gemäß Artikel 215 EWG-Vertrag gegen die Gemeinschaft vorgegangen werden könne.

Sicher ergebe sich aus der Notwendigkeit, Erstattungsansprüche nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften geltend zu machen, daß die Erstattung von Land zu Land unterschiedlichen Regeln unterstehe. Aber diese Rechtslage entspreche dem gegenwärtigen Stand der Integration im Bereich des Individualrechtsschutzes.

Für das Rechtsschutzsystem des Vertrages sei kennzeichnend, daß gemeinschaftliche und innerstaatliche Rechtsschutzgarantien sich gegenseitig ergänzten und ineinander übergingen, statt im Widerspruch zueinander zu stehen und sich

gegenseitig auszuschließen. Es sei mit diesem System sehr wohl vereinbar, daß die Rechtmäßigkeit der Erhebung von Abgaben mit ausfuhrzollgleicher Wirkung am Vertrage gemessen werde, daß aber der Betroffene wegen der Durchsetzung seiner Erstattungsansprüche auf das innerstaatliche Recht verwiesen werde.

Die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Erstattungsansprüche könne der Betroffene nur nach Maßgabe des betreffenden innerstaatlichen Rechts erheben. Dies gelte sowohl für die materiellen Voraussetzungen des Erstattungsanspruchs als auch für Fragen der gerichtlichen Zuständigkeit und des Verfahrens und erstrecke sich auch auf die Frage, ob für die Erstattung geleisteter Zahlungen eine Klage auf einer einzigen rechtlichen Grundlage genüge oder ob neben der Klage auf Erstattung im eigentlichen Sinne noch eine besondere Klage auf Anfechtung der gegen den Betroffenen erlassenen Zahlungsbescheide erhoben werden müsse.

In dieser Hinsicht gelte im Prinzip das innerstaatliche Recht; das schließe aber nicht aus, daß bestimmte Vorschriften des innerstaatlichen Rechts in einem konkreten Fall darauf überprüft würden, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß sie mit der aus Artikel 16 EWG-Vertrag folgenden Garantie des Rechtsschutzes unvereinbar seien, weil sie eine vollständige und einschränkungslose Rückzahlung eingezogener Beträge von vornherein ausschlössen.

Für sich genommen lasse die Feststellung, daß Artikel 16 EWG-Vertrag zugunsten des einzelnen Rechte begründe, die die innerstaatlichen Gerichte zu wahren hätten, auch die Auslegung zu, daß diese Bestimmung nicht nur einen Maßstab für die Rechtmäßigkeit bestimmter Abgaben enthalte, sondern daß sie zugleich die materiell-rechtliche Grundlage für einen selbständigen Anspruch auf Rückzahlung darstelle. Die Voraussetzungen für die Rückzahlung wären dann in einer einzigen Rechtsgrundlage zusammengefaßt. Sie wären den Voraussetzungen, den Unterschieden und Zufällen des innerstaatlichen Rechts entzogen, so daß in einem wesentlichen Punkt der Individualrechtsschutz gegen vertragswidriges Verhalten vereinheitlicht wäre. Die Mitgliedstaaten könnten dann die Rückerstattung zu Unrecht erhobener Abgaben nicht von unterschiedlichen Voraussetzungen im innerstaatlichen Recht abhängig machen, aber die Betroffenen könnten sich folglich auch auf Rechtsgrundlagen für Ansprüche, die das innerstaatliche Recht vorsehe, nicht berufen. Die Kommission ist der Ansicht, es sei klar, daß diese Auffassung der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Direktwirkung der Artikel 13 Absatz 2 und 16 nicht entspreche, es sei denn, man gehe von einer Anspruchskonkurrenz aus, bei der der Bürger die Wahl zwischen den in den innerstaatlichen Rechten und in dem Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Rechtsbehelfen habe. Abgesehen davon, daß dies im Gemeinschaftsrecht etwas völlig Neues wäre, wäre zu erwarten, daß diejenige Anspruchsgrundlage, die an strengere Voraussetzungen geknüpft und damit ungünstiger sei, durch die andere verdrängt würde.

Im Hinblick auf die Anwendbarkeit des innerstaatlichen Verfahrensrechts ist die Kommission der Ansicht, die Klage auf Rückgewähr der ungerechtfertigten Bereicherung müsse vor dem niederländischen Gericht nach den Vorschriften des niederländischen Prozeßrechts erhoben werden, ob nun die Klage auf eine Rechtsgrundlage des innerstaatlichen oder des Gemeinschaftsrechts gestützt werde.

Im Bereich des Verfahrensrechts gebe es keine gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die ausdrücklich oder nach ihrem Wesen Vorrang vor innerstaatlichen Rechtsvorschriften hätten.

Es bleibe jedoch die Frage, ob und wieweit Artikel 16 EWG-Vertrag der Anwendung der niederländischen wet ARBO entgegenstehe.

Gehe man davon aus, daß Artikel 16 EWG-Vertrag nur die Feststellung der Rechtswidrigkeit von Ausfuhrabgaben enthalte, dann blieben innerstaatliche Verfahrensvorschriften ohne jede Einschränkung anwendbar, ohne in Widerspruch zu dem vorrangigen Gemeinschaftsrecht zu treten.

Lege man dagegen Artikel 16 so aus, daß er zugunsten der Klägerin eine Anspruchsgrundlage für die Rückforderung der ungerechtfertigten Bereicherung enthalte, dann sei es denkbar, daß die von dem niederländischen Gesetz aufgestellten Klagevoraussetzungen mit dem Zweck des Artikels 16 in Widerspruch gerieten. Wenn einerseits der aus Artikel 16 abzuleitende Anspruch erst dann vollständig erfüllt wäre, wenn alle zu Unrecht erhobenen Abgaben zurückgezahlt seien, und wenn sich andererseits die Vorschriften der wet ARBO gerade so auswirkten, daß die Zurückforderung nach Ablauf einer bestimmten Frist nicht mehr möglich sei, dann könnten die in der wet ARBO aufgestellten Voraussetzungen der Klägerin nicht entgegengehalten werden. Für diese Lösung spreche die Erwägung, daß Sinn und Zweck des dem einzelnen durch die Direktwirkung gewährten Rechtsschutzes darin bestünden, die Rückforderung in allen Mitgliedstaaten einheitlichen Voraussetzungen zu unterstellen.

Man dürfe jedoch nicht außer acht lassen, daß diese Lösung beim heutigen Stand der Gesetzgebung einen Verzicht auf jede Art von Fristen und Klagevoraussetzungen bedeuten würde, da es für diese einerseits an einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung fehle und andererseits die innerstaatlichen Regelungen dann nicht anwendbar wären.

Ein solcher prinzipieller und allgemeiner Ausschluß der innerstaatlichen Verfahrensvorschriften sei schwer mit dem vom Gerichtshof anerkannten Grundsatz zu vereinbaren, daß die innerstaatlichen Gerichte nach dem innerstaatlichen Verfahrensrecht zu entscheiden hätten.

Die Kommission ist der Ansicht, daß mit der Feststellung des Vorranges von Artikel 16 EWG-Vertrag vor dem innerstaatlichen Recht die Anwendbarkeit der innerstaatlichen Verfahrensvorschriften noch nicht zwingend verneint sei.

Die Bestimmungen der wet ARBO beruhten auf dem Prinzip, daß der Rechtsschutz des einzelnen den Bedürfnissen der Rechtssicherheit untergeordnet sei. Dieses Prinzip sei in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten anerkannt. Die Kommission bezieht sich insbesondere auf das Urteil in der Rechtssache 43/75 vom 8. April 1976 *(Defrenne,* Slg. S. 455), in dem festgestellt werde, daß die unmittelbar aus einer Bestimmung des EWG-Vertrags folgenden Individualrechte des Bürgers aus Gründen der Rechtssicherheit nur innerhalb bestimmter Fristen geltend gemacht werden könnten, selbst wenn das Gemeinschaftsrecht dies nicht ausdrücklich vorschreibe.

Verfahrensvorschriften, die die gerichtliche Durchsetzung des Anspruchs der Klägerin auf Erstattung von vornherein ausschließen oder von unerfüllbaren Voraussetzungen abhängig machen würden, wären rechtswidrig. Aber insoweit bestünden gegen die Anwendung des Artikels 33 der wet ARBO keine Bedenken.

Die Kommission schließt mit der Feststellung, solange es keine einheitliche Regelung im Gemeinschaftsrecht gebe, unterlägen sowohl die auf das innerstaatliche Recht als auch die auf das Gemeinschaftsrecht gestützten Erstattungsansprüche den Bestimmungen des innerstaatlichen Verfahrensrechts über die Prozeßvoraussetzungen und Klagefristen.

C — Erklärungen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland verweist auf ihre Erklärungen in der Rechtssache 33/76, *Rewe.*

In diesen Erklärungen hat sie die Ansicht vertreten, es ergebe sich aus keiner

Vorschrift des Gemeinschaftsrechts für den einzelnen ein Anspruch auf Aufhebung oder Rücknahme eines von einem Mitgliedstaat erlassenen Verwaltungsaktes, der nach den innerstaatlichen Vorschriften dieses Mitgliedstaats unanfechtbar geworden sei und Bestandskraft erlangt habe.

Der einzelne könne sich nur nach Maßgabe der verwaltungs- und verfahrensrechtlichen Vorschriften des jeweiligen Mitgliedstaats auf die unmittelbare Wirkung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts berufen.

Das Fehlen von Normen über die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens und des Rechtsschutzsystems im Gemeinschaftsrecht sei nicht darauf zurückzuführen, daß die Gemeinschaftsorgane ihrem Harmonisierungsauftrag noch nicht nachgekommen wären. Vielmehr sei die Gemeinschaft aufgrund des Vertrages von Rom so verfaßt, daß — abgesehen von den Bereichen der gemeinschaftsunmittelbaren Verwaltung und dem allgemeinen Harmonisierungsauftrag — der Vollzug des Gemeinschaftsrechts den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten überantwortet sei.

Die der Verfassung der Gemeinschaft immanente Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten rechtfertige es, daß die Ansprüche einzelner auf Aufhebung oder Rücknahme von Verwaltungsakten beziehungsweise auf Rückgewähr des Geleisteten durch die einschlägigen nationalen Vorschriften konkretisiert und begrenzt würden.

Zwischen den gemeinschaftsrechtlichen Ansprüchen und den verfahrensrechtlichen Regelungen sei nicht etwa eine Kollision anzunehmen, denn die Begrenzung der Durchsetzung gemeinschaftsrechtlicher Ansprüche stelle ihrerseits eine gemeinschaftsrechtliche Norm dar. Die Normen über die formelle Bestandskraft von Verwaltungsakten dienten der Rechtssicherheit und dem Rechtsfrieden. Diese Prinzipien seien als Bestandteile der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten auch ungeschriebene Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland räumt ein, daß der rechtliche Status des einzelnen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat möglicherweise unterschiedlich sein könne. Ein einheitlicher Aufhebungsanspruch bei gemeinschaftsrechtswidrigen Verwaltungsakten würde aber zu dem kaum annehmbaren Zustand führen, daß das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten für bestimmte Fälle des Verwaltungshandelns abweichende Regelungen aufweisen müßte.

Ohne eine vollständige Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts sei ein solcher gemeinschaftsrechtlicher Anspruch nicht denkbar.

Weder aus Artikel 5 EWG-Vertrag noch aus den von den Mitgliedstaaten anerkannten „allgemeinen Grundsätzen" des Verwaltungsverfahrens lasse sich ein gemeinschaftsrechtlicher Anspruch auf Beseitigung bestandskräftig gewordener Verwaltungsakte herleiten.

Der Gerichtshof habe in seiner Rechtsprechung vielfach die Zuständigkeit des nationalen Gesetzgebers für die verfahrensrechtliche Verwirklichung gemeinschaftsrechtlicher Ansprüche anerkannt, sofern sich solche Ansprüche im Rahmen des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten stellten.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland schlägt die Antwort vor, daß sich weder aus der Vorschrift über das Verbot zollgleicher Abgaben noch aus sonstigen Regelungen des Gemeinschaftsrechts ein Anspruch des einzelnen auf Aufhebung eines Verwaltungsaktes ergebe, der nach den Vorschriften des Mitgliedstaats, der ihn erlassen habe, infolge Fristversäumung unanfechtbar geworden sei.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Hattinga Verschure aus Den Haag, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch ihren Prozeßbevollmächtigten Seidel, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Prozeßbevollmächtigten Bourgeois, haben in der Sitzung vom 9. November 1976 mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. November 1976 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven hat mit Entscheidung vom 25. Mai 1976, in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 26. Mai 1976, nach Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob „es eine Bestimmung oder einen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts [gibt], wonach einem Bürger, der einen Bescheid einer innerstaatlichen Behörde wegen Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht vor einem innerstaatlichen Gericht anficht, die Versäumung der nach innerstaatlichem Recht geltenden Klagefrist nicht entgegengehalten werden darf, mit der Folge, daß entweder die Klage des Bürgers wegen der Versäumung einer solchen Frist nicht als unzulässig abgewiesen werden kann oder daß die Verwaltung die erneute Überprüfung des Bescheides nicht unter Berufung auf den Fristablauf ablehnen darf".

2/3 Diese Frage stellt sich im Rahmen eines Rechtsstreits, den die Klägerin des Ausgangsverfahrens bei jenem Gericht anhängig gemacht hat und in dem sie die Feststellung der Rechtsgrundlosigkeit von ihr erbrachter Abgabenleistungen begehrt. Die Klägerin hatte diese Abgaben für die in den letzten Monaten des Jahres 1968 und in den ersten Monaten des Jahres 1969 erfolgte Ausfuhr von Blumenzwiebeln und -knollen in die Bundesrepublik Deutschland an die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die Produktschap voor Siergewassen, entrichtet. Die Abgaben stellten eine mit Artikel 16 EWG-Vertrag unvereinbare Abgabe gleicher Wirkung wie Ausfuhrzölle dar und waren ferner nach Artikel 10 der seit dem 1. Juli 1968 anzuwendenden Verordnung (EWG) Nr. 234/68 des Rates vom 27. Februar 1968 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels verboten. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens begehrt von dem vorlegenden Gericht die Feststellung ihrer Berechtigung zur Aufrechnung mit den rechtsgrundlos gezahlten Beträgen gegen Zahlungen, die die Produktschap aus anderem Grund von ihr verlangt.

4 Die Produktschap bestreitet nicht, daß die umstrittene Abgabe wie ein Ausfuhrzoll wirkte, und sie räumt ein, daß die die Erhebung dieser Abgabe vorsehenden nationalen Vorschriften seit dem 1. Juli 1968, dem Tage, seit dem die Verordnung Nr. 234/68 angewendet wird, mit Artikel 10 dieser Verordnung unvereinbar waren, der für die von der Verordnung betroffenen gärtnerischen Erzeugnisse im innergemeinschaftlichen Handel die Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung verbietet.

5 Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die Unvereinbarkeit mit Artikel 16 EWG-Vertrag, der die Mitgliedstaaten verpflichtete, spätestens am Ende der ersten Stufe der Übergangszeit untereinander die Ausfuhrzölle und die Abgaben gleicher Wirkung aufzuheben, schon seit dem 1. Januar 1962 bestand.

6/7 Somit steht fest, daß die Erhebung der Abgaben — die mit Abgabenbescheiden und einer Übersichtsrechnung von der Klägerin des Ausgangsverfahrens verlangt wurden, die ihr am 7. Juli und 19. September 1969 und am 8. Juli 1971 zugestellt worden waren, — gegen das Verbot des Artikels 16 EWG-Vertrag verstieß. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens entrichtete diese Abgaben jedoch. Sie begehrt bei dem vorlegenden Gericht mit der Begründung, sie habe irrtümlich gezahlt, im Wege der Aufrechnung die Rückerstattung.

8/10 Die Produktschap beruft sich darauf, daß die Klägerin gegen die umstrittene Abgabepflicht nicht mehr angehen und deren Erstattung nicht mehr verlangen könne, weil sie es unterlassen habe, die ihr zugestellten Abgabenbescheide und den zusammenfassenden Bescheid innerhalb der in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften für die Anfechtung vorgesehenen Frist anzufechten. Die Klägerin beruft sich dagegen darauf, der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bringe es mit sich, daß jede gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßende Rechtshandlung zu beseitigen sei; ihr stehe deshalb ein bei den innerstaatlichen Gerichten, welche die ihr aus Artikel 16 EWG-Vertrag erwachsenden Rechte zu schützen hätten, zu verfolgendes eigenständiges Klagerecht zu, das unabhängig sei von den im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Beschränkungen, die die unmittelbare Wirkung der Bestimmung in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten abschwächen könnten. Die Vorlagefrage zielt also darauf, ob sich — zumindest was die Fristen für die Rechtsverfolgung anbelangt — die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts — hier des Artikels 16 EWG-Vertrag und des Artikels 10 der Verordnung Nr. 234/68 — erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nach dem Recht

des Mitgliedstaats regelt, in dem die Klagen erhoben werden, oder ob sie im Gegenteil unabhängig davon und nur dem Gemeinschaftsrecht selbst unterworfen ist.

11/18 Die in Artikel 16 EWG-Vertrag und Artikel 10 der Verordnung Nr. 234/68 ausgesprochenen Verbote wirken unmittelbar und begründen für die einzelnen Bürger Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu schützen haben. Die Aufgabe, den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für die Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt, obliegt entsprechend dem in Artikel 5 EWG-Vertrag ausgesprochenen Grundsatz der Mitwirkungspflicht den innerstaatlichen Gerichten. Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet sind deshalb die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten; dabei dürfen freilich diese Bedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen. Die Artikel 100 bis 102 und Artikel 135 EWG-Vertrag gestatten es gegebenenfalls, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Unterschiede in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich auszuräumen, wenn sich erweisen sollte, daß sie Verzerrungen hervorzurufen oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen geeignet sind. In Ermangelung solcher Harmonisierungsmaßnahmen müssen die durch das Gemeinschaftsrecht gewährten Rechte vor den innerstaatlichen Gerichten nach den Verfahrensregeln des innerstaatlichen Rechts verfolgt werden. Anders wäre es nur, wenn diese Verfahrensregeln und Fristen die Verfolgung von Rechten, die die innerstaatlichen Gerichte zu schützen verpflichtet sind, praktisch unmöglich machten. Dies läßt sich von der Festsetzung angemessener Ausschlußfristen für die Rechtsverfolgung nicht sagen. Die Festsetzung solcher Fristen für die Rechtsverfolgung im abgabenrechtlichen Bereich ist ein Anwendungsfall des grundlegenden Prinzips der Rechtssicherheit, das zugleich den Abgabepflichtigen und die Behörde schützt.

10 Die Antwort muß also lauten, daß das Gemeinschaftsrecht es bei seinem gegenwärtigen Stand nicht verbietet, einem Bürger, der vor einem innerstaatlichen Gericht die Entscheidung einer innerstaatlichen Stelle wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht anficht, den Ablauf der im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Fristen für die Rechtsverfolgung entgegenzuhalten, wobei freilich das Verfahren für die Klage nicht ungünstiger ausgestaltet sein darf als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen.

Kosten

20/21 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist der Rechtsstreit ein Zwischenstreit in dem vor dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die von dem College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit Entscheidung vom 25. Mai 1976 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Das Gemeinschaftsrecht verbietet es bei seinem gegenwärtigen Stand nicht, einem Bürger, der vor einem innerstaatlichen Gericht die Entscheidung einer innerstaatlichen Stelle wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht anficht, den Ablauf der im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Fristen für die Rechtsverfolgung entgegenzuhalten, wobei freilich das Verfahren für die Klage nicht ungünstiger ausgestaltet sein darf als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Dezember 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher