SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 28. OKTOBER 1970

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In Italien wird aufgrund des Gesetzes Nr. 330 vom 15. Juni 1950 (Amtsblatt der Italienischen Republik Nr. 137 vom 17. Juni 1950) bei der Einfuhr von Waren eine Abgabe für Verwaltungsleistungen in Höhe von 0,5 % des Warenwertes erhoben. Dabei bestimmt sich der maßgebliche Warenwert nach den Regeln, die für die Anwendung des Wertzolles zu beachten sind. — In diesen Gebühren sieht die Kommission, soweit sie bei der Einfuhr aus anderen Mitgliedstaaten fällig werden, Abgaben mit gleichen Wirkungen wie Einfuhrzölle, die nach dem Gemeinschaftsrecht nicht mehr statthaft sind. Sie hat deshalb zwei Verfahren zur Feststellung von Vertragsverletzungen gegen die Italienische Republik in Gang gebracht.

Dies ist einmal geschehen durch ein Schreiben vom 28. Dezember 1967 im Hinblick auf Waren, die unter gemeinsame Agrarmarktordnungen fallen bzw. durch Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte entstehen, denn für sie enthalten die einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen entsprechende Verbote. Darauf teilte die Ständige Vertretung Italiens in einem Brief vom 23. April 1968 mit, es sei nicht beabsichtigt, auf die Erwägungen der Kommission einzugehen, die italienische Regierung werde vielmehr dem nationalen Parlament Maßnahmen zur Beseitigung der gerügten Verstöße vorschlagen. Da der Kommission diese Einlassung nicht ausreichend erschien, wiederholte sie am 21. Juni 1968 ihre Aufforderung, die Rechtslage bis spätestens 1. Juli 1968, d.h. bis zur Vollendung der Zollunion, zu ändern. Das ist jedoch nicht geschehen, und so kam es am 20. Januar 1969 zum Erlaß einer förmlichen Stellungnahme gemäß Artikel 169 des Vertrages, in der der italienischen Regierung abermals eine Frist von einem Monat zur Beseitigung der Vertragsverletzung gesetzt wurde.

Soweit die Abgabe auf Waren erhoben wird, die nicht von den nach den Artikeln 43 und 235 des EWG-Vertrags erlassenen Verordnungen erfaßt werden, hat die Kommission der italienischen Regierung mit Schreiben vom 28. Dezember 1967 eine Richtlinie gemäß Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags zugeleitet, der zufolge die bei Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten fällige Abgabe schrittweise zu verringern und bis spätestens 1. Juli 1968 abzuschaffen war. — Diese Richtlinie wurde nicht angegriffen, aber auch nicht befolgt. Insofern kam es durch Schreiben der Kommission vom 22. Januar 1969 zur Einleitung eines Verfahrens gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags. Wiederum reagierte die italienische Regierung nicht mit Einwendungen zur Richtigkeit des von der Kommission eingenommenen Standpunkts, sondern ließ durch Telex ihrer Ständigen Vertretung vom 20. Februar 1969 nur mitteilen, ein Gesetzentwurf zur Beseitigung der streitigen Abgaben sei vorbereitet, und es sei vorgesehen, ihn — soweit es um die Belastung von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Waren geht — mit Rückwirkung auf den 1. Juli 1968 und für Waren aus dritten Ländern mit Wirkung vom 1. Januar 1971 in Kraft zu setzen. Weil aber nicht angegeben war, wann diese Rechtsänderung durchgeführt werden solle, gab sich die Kommission auch mit diesem Bescheid nicht zufrieden. Wegen Nichtbeachtung der genannten Richtlinie erließ sie am 12. Juni 1969 eine zweite Stellungnahme gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags, gleichfalls mit der Aufforderung, sie innerhalb eines Monats zu befolgen.

Obwohl die Fristen beider Stellungnahmen ungenutzt verliefen, leitete die Kommission nicht sogleich ein Gerichtsverfahren ein, sondern wartete die Entwicklung noch bis zum Ende des Jahres 1969 ab. Dies geschah mit Rücksicht darauf, daß die Ständige Vertretung Italiens in einem Schreiben vom 25. Juni 1969 erklärt hatte, der bereits erwähnte Entwurf eines Gesetzes über die Beseitigung der streitigen Abgaben sei am 28. Mai 1969 vom Ministerrat genehmigt und dem Parlament zugeleitet worden.

Nachdem auch das Jahr 1969 ohne die Verabschiedung des in Aussicht gestellten Gesetzes vergangen war und nachdem sich mehrere Mitgliedstaaten bei der Kommission über die italienische Rechtslage beschwert hatten, hat diese dann am 7. März 1970 gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags den Gerichtshof angerufen.

Aufgrund ihrer Anträge soll festgestellt werden, die Italienische Republik habe Artikel 189 des EWG-Vertrags in Verbindung mit bestimmten Artikeln genau bezeichneter Verordnungen dadurch verletzt, daß sie auf Waren, die unter die genannten Verordnungen fallen und aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden, nach dem Gesetz Nr. 330 vom 15. Juni 1950 eine Abgabe für Verwaltungsdienste in Höhe von 0,50 % erhebe. Außerdem soll festgestellt werden, daß die Italienische Republik durch die Erhebung der genannten Abgabe auf andere Waren Artikel 189 des EWG-Vertrags in Verbindung mit der Richtlinie 68/31 vom 22. Dezember 1967 verletzt habe.

1. Gegen diese Anträge brachte die italienische Regierung, ebenso wie im Vorverfahren, keine Argumente zur materiellen Rechtslage vor, also zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts und zu seiner Anwendung auf die italienische Verwaltungsgebühr. Dazu, d.h. zu dem Begriff der Abgaben mit zollgleichen Wirkungen und der entsprechenden Qualifizierung der jetzt streitigen Gebühr, wäre also nichts zu bemerken oder allenfalls kurz zu sagen, daß der Standpunkt der Kommission unanfechtbar erscheint. Dies läßt sich anhand der bisherigen Rechtsprechung einwandfrei belegen. Ich verweise namentlich auf die Urteile der Rechtssachen 2 und 3/62 (Slg. 1962, 881 ff.), 52 und 55/65 (Slg. 1966, 234 ff.), 24/68 (Slg. 1969, 200 ff.), sowie 2 und 3/69 (Slg. 1969, 221 ff.). In ihnen wurde wiederholt unterstrichen, angesichts der Bedeutung der Regeln über die Beseitigung von Abgaben mit zollgleichen Wirkungen für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes sei ihre Beachtung auch dann unerläßlich, wenn es sich um Abgaben mit ganz geringen Auswirkungen handele, wenn es an einem diskriminierenden oder protektionistischen Effekt fehle. Ausschlaggebend sei allein, daß sie im Hinblick auf die Tatsache der Grenzüberschreitung zur Anwendung gelangen. Darüber hinaus machen die Urteile 52 und 55/65 sowie 24/68 deutlich, wie wenig mit dem Begriff der Gegenleistung für einen Verwaltungsdienst anzufangen ist, wenn den mit einer Verwaltungsgebühr belasteten importierten Waren auf dem inländischen Markt ein echter wirtschaftlicher Vorteil durch die Verwaltungsleistung nicht erwächst. — Da aber die jetzt zu beurteilende Verwaltungsgebühr im Rahmen des Zollrechts und allein auf importierte Waren erhoben wird, während vergleichbare inländische Produkte, die auf dem inländischen Markt verbleiben, eine entsprechende Belastung nicht zu tragen haben, und da auch ein wirtschaftlicher Vorteil in dem soeben besprochenen Sinn nicht zu erkennen ist, kann tatsächlich nichts gegen ihre Qualifizierung als Abgabe mit gleichen Wirkungen wie ein Einfuhrzoll und die nach dem Gemeinschaftsrecht bestehende Notwendigkeit eingewendet werden, sie abzuschaffen.

2. Dies vorausgeschickt, wollen wir zusehen, ob die Abweisung der von der Kommission eingebrachten Klage nach dem Vorbringen der italienischen Re-

gierung gleichwohl möglich erscheint. Wie Sie wissen, beschränkt sich die italienische Regierung auf den Hinweis, die Klage gehe von einer „gesetzgeberischen Situation aus, die der juristischen Realität in Italien nicht mehr entspreche" („situazione normativa che non corrisponde più alla realtà giuridica dell'ordinamento italiano"). Diese Realität erklärt sie wie folgt: Der Senat sei schon am 27. Juni 1969 mit dem Entwurf eines Gesetzes über die Abschaffung der streitigen Gebühr befaßt worden. Diesem Entwurf, der für den innergemeinschaftlichen Verkehr sogar eine Rückwirkung auf den 1. Juli 1968 vorsehe, habe der Senat am 29. April 1970 seine Zustimmung gegeben und er sei daraufhin dem Präsidenten der Finanz- und Haushaltskommission der Deputiertenkammer zur dringenden Prüfung vorgelegt worden. Die Prüfung im Parlament sei für den 8. Juli 1970 vorgesehen gewesen, sie habe aber wegen der inzwischen ausgebrochenen Regierungskrise und mit Rücksicht auf die Sommerpause des Parlaments verschoben werden müssen. Somit könne gesagt werden, daß die italienische Regierung die von ihr verlangte Lösung der Streitfrage im Rahmen der nationalen Verfassungsordnung angefaßt und dringend behandelt habe. Die Vorgänge, die eine abschließende Erledigung verhindert hätten, seien im Lichte des nationalen Verfassungssystems als Fälle höherer Gewalt zu qualifizieren. Der Vorwurf der Vertragsverletzung werde — so gesehen — zu Unrecht erhoben.

Alle diese Fakten hat die Kommission nicht bestritten. Dennoch besteht sie meines Erachtens zu Recht auf ihren Klageanträgen und wehrt sich gegen ihre Zurückweisung. — Insofern muß zunächst daran erinnert werden, welche Funktion das Verfahren zur Feststellung von Vertragsverletzungen gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags hat. Nach meiner Überzeugung handelt es sich um ein im wesentlichen objektives Verfahren, in dem ermittelt werden soll, ob eine bestimmte nationale Rechtslage oder Verwaltungspraxis mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang steht, also ein Verfahren, in dem irgendwelche Schulderwägungen prinzipiell ausgeschlossen sind. Nach dem System des Vertrages ist eine entsprechende Klage daher grundsätzlich zulässig, wenn die von der Kommission abgegebene Stellungnahme nicht innerhalb der in ihr fixierten Frist befolgt wird. Wie wir wissen, trifft das für die beiden im gegenwärtigen Fall von der Kommission erlassenen Stellungnahmen und deren Fristen zu. Darüber hinaus läßt sich auch nicht sagen, daß die gesetzten Fristen unangemessen bestimmt waren. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß Klarheit über die Rechtslage im Grunde schon seit dem Erlaß des Urteils der Rechtssachen 52 und 55/65 vom 16. Juni 1966 vorhanden war und daß die kritisierte Rechtslage, obwohl ein entsprechender Gesetzentwurf der italienischen Regierung schon im Mai 1969 vom Ministerrat gebilligt worden war, noch im Zeitpunkt der Klageerhebung fortbestand, also rund sieben Monate nach Ablauf der in der zweiten Stellungnahme der Kommission gesetzten Frist. So gesehen, läßt sich gegen die Zulässigkeit der Klage folglich nichts einwenden.

Im übrigen kann auch nicht gesagt werden, es sei keine Notwendigkeit für die Prozeßeinleitung zu erkennen, weil Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die materielle Rechtslage nicht vorhanden seien und ein entsprechendes Klärungsbedürfnis demnach fehle. So zu argumentieren ist nicht möglich, da der Zweck des Verfahrens nach Artikel 169 nicht allein darin besteht, die Übereinstimmung nationaler Gesetze mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen, eine Klärung der Rechtslage herbeizuführen, sondern auch darin, das Gemeinschaftsrecht *durchzusetzen* und seine Verwirklichung etwa im Hinblick auf eine bestehende nationale Verwaltungspraxis zu erreichen. Insofern ist jetzt entscheidend, daß die kritisierte italienische Rechts- und Verwaltungssituation tatsächlich immer noch fortbesteht.

Deswegen erscheint es — nebenbei gesagt — auch wenig sinnvoll, auf die These hinzuweisen, das Gemeinschaftsrecht vermöge sich, jedenfalls soweit es in Verordnungen, unter Umständen auch, soweit es in Richtlinien enthalten ist, unmittelbar gegenüber dem nationalen Recht durchzusetzen. Die italienische Rechtswirklichkeit entspricht dem eben nicht, ganz abgesehen davon, daß in jedem Fall auch eine *formelle* Bereinigung herbeizuführen wäre. — Von einer Unzulässigkeit der Klage kann somit auch nicht im Hinblick auf die soeben angestellten Erwägungen gesprochen werden.

Demnach bleibt nur noch zu zeigen, daß die Klage auch nicht *gegenstandslos* geworden ist. Davon kann solange nicht die Rede sein, als die geltende Rechtslage nicht vertragskonform ist, als eine effektive Beseitigung dessen, was bislang als vertragswidrig gilt, noch nicht erfolgt ist, auch wenn dies vielleicht bald und mit Rückwirkung geschehen mag (wobei freilich nur an eine Rückwirkung bis zum 1. Juli 1968 gedacht zu sein scheint). Eine Vertragserfüllung liegt eben nicht schon vor, wenn eine *Regierung* alles Erforderliche zur Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens getan hat. Bei dieser Sachlage können sich höchstens gewisse Erwartungen ergeben; es ist aber nicht ausgeschlossen, daß sich im parlamentarischen Verfahren der vertragsgerechten Realisierung vorgelegter Entwürfe noch Hindernisse in den Weg stellen. Im übrigen darf auch nicht vergessen werden, daß im Verfahren nach Artikel 169 nicht das Verhalten einer Regierung und das Verfahren der Gesetzgebung zur Debatte steht, sondern das Verhalten des betreffenden Mitgliedstaats, der im Verfahren vor dem Gerichtshof durch die Regierung vertreten wird. Dies wurde in der Rechtssache 77/69 (Slg. 1970, 243) mit aller Klarheit in dem Satz des Urteils hervorgehoben, der wie folgt lautet : „Die Verantwortlichkeit eines Mitgliedstaats nach Artikel 169 besteht unabhängig davon, welches Staatsorgan durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß verursacht hat, selbst wenn es sich um ein verfassungsmäßig unabhängiges Organ handelt." Deshalb kann letztlich auch nicht im Hinblick auf gewisse verfassungsmäßige Schwierigkeiten, auf deren Bewältigung die Regierung keinen Einfluß gehabt haben soll, von höherer Gewalt gesprochen und so die Berechtigung zur Durchführung des Vertragsverletzungsverfahrens bestritten werden. Will man dazu nicht — wie es die Kommission getan hat — auf die Feinheiten des italienischen Verfassungsrechts, die Möglichkeit des Erlasses von Gesetzdekreten, eingehen, so bleibt doch in jedem Fall die Feststellung, daß in Anbetracht der zur Debatte stehenden Zeiträume mit Sicherheit nicht gesagt werden kann, es sei zu keinem Zeitpunkt möglich gewesen, für eine rechtzeitige Änderung der italienischen Rechtslage zu sorgen.

Da somit in der Tat nichts Substantielles gegen das Feststellungsbegehren der Kommission eingewendet werden kann und da es dem Gerichtshof außerdem prinzipiell versagt sein muß, ein Urteil zur Opportunität der Verfahrenseinleitung und -fortführung abzugeben, sehe ich keine andere Möglichkeit als die, den Anträgen der Kommission zu folgen. Der Gerichtshof hat demgemäß festzustellen, daß die Italienische Republik Artikel 189 des EWG-Vertrags in Verbindung mit bestimmten Artikeln einer Reihe von Agrarverordnungen dadurch verletzt, daß sie auf Waren, die unter die genannten Verordnungen fallen und aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden, nach dem Gesetz Nr. 330 vom 15. Juni 1950 eine Abgabe für Verwaltungsdienste in Höhe von 0,50 % erhebt. Außerdem ist festzustel-

len, daß die Italienische Republik durch die Erhebung der genannten Abgabe auf andere Waren, die aus den Gemeinschaftsländern eingeführt werden, Artikel 189 des EWG-Vertrags in Verbindung mit der Richtlinie 68/31 vom 22. Dezember 1967 verletzt.

Die Kosten des Verfahrens müssen bei diesem Prozeßausgang selbstverständlich der unterliegenden Italienischen Republik auferlegt werden.