Recht angehörende Abschöpfung auf landwirtschaftliche Erzeugnisse ist eine Abgabe, die den Außenhandel reguliert und mit einer gemeinsamen Preispolitik verbunden ist; ob sie einer Steuer oder einem Zoll ähnlich ist, kann dahingestellt bleiben.

3. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ermächtigt die Organe dieser Gemeinschaft, im Hinblick auf die Errichtung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Abschöpfungsregelungen zu schaffen; daher ist es auf die Gültigkeit dieser Regelung ohne Einfluß, ob die dort vorgesehenen Abschöpfungen ihrem Wesen nach Zölle oder Steuern sind.

4. Nach Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Verordnung Nr. 22 werden die Einzelheiten für die Festsetzung der Zusatzbeträge zur Abschöpfung von der Kommission oder unter Umständen vom Rat erlassen. Zur Festsetzung der Zusatzbeträge selbst ist nach diesen Vorschriften der einführende Mitgliedstaat ermächtigt, sie ist jedoch im Verfahren nach Artikel 17 von der Kommission oder unter Umständen vom Rat vorzunehmen, wenn gemeinsam zu treffende Maßnahmen beschlossen werden.

5. Im Hinblick auf die Verordnungen Nr. 22 des Rates und Nr. 109/62 der Kommission wird die Gültigkeit der Verordnung Nr. 135/62 der Kommission nicht dadurch berührt, daß diese Verordnung für die Festsetzung der Zusatzabschöpfung den Angebotspreis des individuellen Einfuhrgeschäfts nicht berücksichtigt.

6. Die den Verfassern von Verordnungen durch den Vertrag eingeräumte Freiheit, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen, ist, insbesondere hinsichtlich etwaiger rückwirkender Inkraftsetzung, nicht jeder richterlichen Kontrolle entzogen.

In der Rechtssache 17/67

betreffend das dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom Bundesfinanzhof in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

FIRMA MAX NEUMANN

gegen

HAUPTZOLLAMT HOF/SAALE

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und Auslegung der Verordnung Nr. 22 des Rates der EWG vom

4. April 1962 (Amtsblatt 1962, S. 959) und über die die Gültigkeit der Verordnung Nr. 135 der Kommission der EWG vom 7. November 1962 (Amtsblatt 1962, S. 2621)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung
des Präsidenten R. Lecourt (Berichterstatter),
der Kammerpräsidenten A. M. Donner und W. Strauß,
der Richter A. Trabucchi, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars und P. Pescatore,
Generalanwalt: K. Roemer,
Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I. Sachverhalt und Verfahren

Die Firma Max Neumann in Frankfurt führte am 19. November 1962 geschlachtete Junghühner aus Polen nach Deutschland ein, die so hergerichtet waren, wie es der Tarifnummer 02.02 des Gemeinsamen Zolltarifs entspricht. Neben der Abschöpfung (berechnet zu dem seit dem 5. November 1962 gültigen Satz) und der Umsatzausgleichsteuer (berechnet nach dem Zollwert ohne Hinzurechnung der Abschöpfung) forderte das Zollamt mit Bescheid vom 13. Dezember 1962 eine Zusatzabschöpfung von 0,25 DM je kg, die nach der Verordnung Nr. 135/62 der Kommission über die Festsetzung eines Zusatzbetrags für Einfuhren von geschlachteten Hühnern aus dritten Ländern (Amtsblatt vom 7. November 1962, S. 2621) und dem zur Durchführung dieser Verordnung ergangenen Erlaß der deutschen Bundesbehörden (Bundeszollblatt vom 17. November 1962, S. 974) vom 19. November 1962 an zu erheben war.

Die Verordnung Nr. 135/62 der Kommission trägt das Datum vom 7. November 1962 und ist im Amtsblatt vom selben Tag veröffentlicht. Sie ist nach ihrem Artikel 2 am Tag ihrer Veröffentlichung in Kraft getreten.

Die Durchführungsvorschrift der deutschen Behörden ist am 15. November 1962 ergangen und am 17. November veröffentlicht worden. Sie enthält folgende Nummer 3:

„3. Das verspätete Bekanntwerden der Verordnung Nr. 135 der Kommission der EWG kommt im Ergebnis einer rückwirkenden, verfassungsrechtlichen bedenklichen Abgabenerhöhung gleich. Der Abfertigung von geschlachteten Hühnern zum freien Verkehr sind deshalb die bisherigen Abschöpfungssätze und Vorschriften zugrunde zu legen, wenn ein wirksamer Zollantrag bis einschließlich 18. November 1962 gestellt worden ist."

Da die Firma Neumann die Abfertigung der streitigen Junghühner am 19. November beantragt hatte, hat das Zollamt die Zusatzabschöpfung nach den Gemeinschaftsvorschriften und den deutschen Vorschriften zu Recht gefordert.

Die Firma Neumann erhob gegen diesen Bescheid Einspruch, der zurückgewiesen wurde. Sie legte sodann Berufung ein. Zur Zeit ist der Rechtsstreit in letzter Instanz vor dem Bundesfinanzhof in München anhängig.

Im Verfahren vor dem Bundesfinanzhof machte die Firma Neumann geltend, die Verordnung Nr. 135/62 sei aus verschiedenen Gründen nichtig. Sie legte insbesondere dar, die Regelung über die Erhebung der Zusatzabschöpfung verstoße gegen Artikel 29 Buchstabe a EWG-Vertrag, und nach Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 22 des Rates (Amtsblatt 1962, S. 959) seien nur die Mitgliedstaaten befugt, einen Zusatzbetrag festzusetzen. Ferner wies sie darauf hin, daß nach der Verordnung Nr. 109 der Kommission „über die Festsetzung des Zusatzbetrags nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 20 des Rates und nach Artikel 6 der Verordnungen Nrn. 21 und 22 des Rates" (Amtsblatt 1962, S. 1939) der individuelle Angebotspreis, also der Kaufpreis jedes einzelnen Importeurs, berücksichtigt werden müsse, die Verordnung Nr. 135/62 verstoße insoweit gegen die Verordnung Nr. 109/62. Die Verordnung Nr. 135/62 bestimme in Artikel 2, daß sie am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft trete, und sie sehe weder für die vor diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Verträge noch für auf dem Transport befindliche Waren usw. Ausnahmen vor. Die Firma Neumann macht abschließend geltend, die gesamte durch die Verordnung Nr. 22 eingeführte Abschöpfungsregelung sei nichtig, denn die Abschöpfungen unterlägen der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten und könnten daher von den Gemeinschaftsorganen nur über Richtlinien eingeführt werden. Der Rat könne aufgrund von Artikel 43 des Vertrages keine von den Artikeln 12 ff. und 18 ff. des Vertrages abweichenden Vorschriften erlassen.

Der VII. Senat des Bundesfinanzhofs beschloß am 25. April 1967, dem Gerichtshof der Gemeinschaften aufgrund von Artikel 177 Absatz 3 EWG-Vertrag eine Reihe von Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Der Senat gibt zunächst das Vorbringen der Firma Neumann sowie des Bundesministers der Finanzen wieder, der dem Verfahren beigetreten ist und anstelle des beklagten Haupt-

zollamts die Auffassung der Verwaltung vertreten hat, erklärt sodann, er sei „der Überzeugung, daß die ... hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des deutschen Ratifikationsgesetzes (zum EWG-Vertrag) geäußerten Zweifel nicht begründet sind", und legt die Gründe dar, auf die er diese Überzeugung stützt. Ferner begründet er die Auswahl der Fragen, die er dem Gerichtshof vorzulegen beschließt und denen er folgende Fassung gibt:

„1. a) Steht den Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das Recht zu, in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Abschöpfungsregelungen zu schaffen, wie dies in der Verordnung Nr. 22 des Rates vom 4. April 1962 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften S. 959) geschehen ist?

b) Bei Bejahung der Frage zu a):
Sind die zu erhebenden Abschöpfungsbeträge Abgaben im Sinn von Zöllen oder Steuern oder, wenn nein, was sonst?

c) Bei Bejahung der ersten Alternative von b):
Ist insoweit die Rechtsetzungsbefugnis als ein Teil der Abgabenhoheit aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf die Gemeinschaft übergegangen?

2. Bei Bejahung der Frage zu 1 a):
Ist aus Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Verordnung Nr. 22 des Rates zu entnehmen, daß nur der einzelne Mitgliedstaat, nicht aber die Organe der Gemeinschaft befugt waren, eine zusätzliche Abschöpfung festzusetzen?

3. Verstößt die Verordnung Nr. 135/62 der Kommission (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften S. 2621) gegen die Verordnung Nr. 22 des Rates und die Verordnung Nr. 109/62 der Kommission (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften S. 1939), auf die sie sich ausdrücklich stützt, weil beide eine Zusatzabschöpfung davon vorsehen, wenn der Angebotspreis unter den Einschleusungspreis fällt, während die Verordnung Nr. 135/62 — wie die Klägerin behauptet — bei der Festsetzung der Zusatzabschöpfung den Angebotspreis nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt?

4. Beeinträchtigt es die Gültigkeit der Verordnung Nr. 135/62 der Kommission, daß der Tag der Verkündung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften als Tag des Inkrafttretens bestimmt ist?"

Der Vorlagebeschluß vom 25. April 1967 ist am 16. Mai 1967 in das Register des Gerichtshofes eingetragen worden. Nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes haben die Firma Neumann, der Rat und die Kommission Erklärungen eingereicht. Die Firma Neumann wird vertreten durch die Herren Rechtsanwälte Dr. Ditges und Dr. Ehle (Köln), der Rat durch Herrn Wohlfart und die Kommission durch Herrn Dr. Ehlermann. In der Sitzung vom 7. November 1967 wurden die im Sinn von Artikel 20 der Satzung Beteiligten angehört. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 21. November 1967 vorgetragen und begründet.

II. Zusammenfassung der Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung

Zur ersten Frage

Angesichts der besonderen Fassung dieser Frage und im Hinblick auf die Stellungnahme des Bundesfinanzhofs zur Übertragung von Hoheitsrechten und zu Artikel 24 des Grundgesetzes ist die Firma Neumann der Auffassung, die Frage sei dahingehend zu beantworten, daß Artikel 43 des Vertrages nur das bei der Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik einzuhaltende Verfahren regele und der Rat im Rahmen von Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages die Form der Entscheidung, mit der die Abschöpfungsregelung eingeführt werden solle, nicht nach seinem Ermessen bestimmen könne. Die Abschöpfungsregelung hätte allenfalls über eine Richtlinie eingeführt werden können.

Über die Rechtsnatur der Abschöpfung gebe es eine reichhaltige Literatur. Insbesondere Ebeling komme zu dem Ergebnis, daß die Abschöpfung weder ein Zoll noch ein Gebilde *sui generis*, sondern eine Steuer sei. Ob sie eine Verbrauchssteuer sei, wie Ebeling annehme, könne dahingestellt bleiben; man müsse sie wohl eher als eine Steuer eigener Art bezeichnen. Sie sei eine Grenzabgabe, die mit dem Ziel erhoben werde, ein bestimmtes Preisniveau zu sichern, und könne am ehesten mit der deutschen Umsatzausgleichsteuer verglichen werden, die als Grenzabgabe die steuerliche Vorbelastung gleichartiger inländischer Güter nachholen solle.

Praktisch wesentlich sei allein der Steuercharakter der Abschöpfung. Die Steuerhoheit sei nicht auf die EWG übergegangen; darüber bestehe keine Meinungsverschiedenheit. Auch die Zollhoheit der Mitgliedstaaten sei nicht auf die EWG übergegangen, sondern bei den Mitgliedstaaten verblieben. Da es an einer entsprechenden Rechtsgrundlage fehle, sei ein solcher Übergang gar nicht möglich gewesen. Daraus folge, daß die Abschöpfung auch dann nicht aufrechterhalten werden könne, wenn man sich entgegen der herrschenden Meinung auf den Standpunkt stelle, daß sie ein Zoll sei. Im übrigen sei die Zollhoheit nur ein Teil der Steuerhoheit und könne aus ihr nicht herausgelöst werden.

Der *Rat* äußert sich nur zur ersten Frage. Er bemerkt zunächst, aus dieser Frage gehe nicht klar hervor, ob die Befugnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, zur Verwirklichung der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik Abschöpfungsregelungen zu schaffen, allgemein in Zweifel gezogen werde oder nur insoweit, als solche Regelungen während der Übergangszeit durch in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Verordnungen getroffen werden.

Zunächst müsse anerkannt werden, daß sich die allgemeine Befugnis des Rates, Abschöpfungsregelungen in dem bezeichneten Rahmen zu schaffen, aus Artikel 40 Absätze 2 und 3 des Vertrages ergebe. Die Abschöpfungen seien Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr, die es ermöglichten, die Ziele des Artikels 39 zu erreichen. Das gelte auch für die zusätzlichen Abschöpfungen nach Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 22. Da die Abschöpfungen für Agrarprodukte Stabilisierungseinrichtungen im Sinn von Artikel 40 seien, könnten sie nach dem in Artikel 43 Absatz 2 vorgesehenen Verfahren eingeführt werden.

Was ferner die Befugnis des Rates betreffe, Abschöpfungsmaßnahmen bei der Einfuhr von Agrarprodukten während der Übergangszeit im Verordnungsweg einzuführen, so habe der Gerichtshof die Frage zu entscheiden, ob nicht anstelle von Verordnungen an die Mitgliedstaaten gerichtete Rechtsakte hätten erlassen werden müssen. Die Auffassung der Firma Neumann habe unter anderem zur Voraussetzung, daß auf die Landwirtschaft dieselben Regeln anzuwenden seien wie auf den Gemeinsamen Markt im allgemeinen. Diese Voraussetzung sei aber augenscheinlich nicht erfüllt, denn gemäß Artikel 38 Absatz 2 könnten die Befugnisse der Organe der EWG für den Bereich der Landwirtschaft andere und weitere sein als für den Gemeinsamen Markt im allgemeinen. Nach dieser Bestimmung fänden die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes, zu denen auch die Bestimmungen über die Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs gehörten, auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung, „soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist". Diese Vorschrift betreffe nicht nur die oben genannten Vertragsbestimmungen selbst, sondern auch das auf deren Grundlage geschaffene Recht. Nun hätten die Artikel 44 bis 46 Übergangsmaßnahmen zum Gegenstand, während die Artikel 39 bis 43 die Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik regelten. Artikel 38 Absatz 2 wolle daher vor allem den Organen der Gemeinschaft die Freiheit geben, auf dem Gebiet der Landwirtschaft Vorschriften zu erlassen, die von den für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes im allgemeinen geltenden abweichen könnten. Auch die Ziele der Agrarpolitik, zu denen nach Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c die Stabilisierung der Märkte gehöre, und die einzelnen Befugnisse zur Durchführung dieser Politik unterschieden sich von denjenigen des Gemeinsamen Marktes im allgemeinen. Mit anderen Worten: Die gemeinsame Organisation könne alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen, ohne hierbei Beschränkungen unterworfen zu sein, die für den Markt anderer als landwirtschaftlicher Erzeugnisse gelten könnten.

Da Artikel 189 die Befugnis zum Erlaß bestimmter Rechtsakte „nach Maßgabe dieses Vertrages" vorsehe, habe man für die

Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik auf Artikel 43 Absatz 2 zurückzugreifen, der den Rat ermächtigte, während der Übergangszeit Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen und sogar Empfehlungen zu erlassen, wobei alle diese Rechtsakte gleichberechtigt nebeneinander genannt seien.

Zu dem Vorbringen, die Gemeinschaft besitze während der Übergangszeit nicht die Steuerhoheit, bemerkt der Rat, wenn die Verfasser des Vertrages zwischen den verschiedenen Abschnitten der Vertragsverwirklichung eine Unterscheidung hätten treffen wollen, so würden sie dies ausdrücklich getan haben, wie es auf anderen Gebieten geschehen sei. Der Rat glaubt, daß es in diesem Zusammenhang nicht erforderlich sei, in eine Erörterung des Begriffs der Steuerhoheit einzutreten, zumal sich aus dem Vorlagebeschluß nichts darüber ergebe, wieso die Steuerhoheit während der Übergangszeit in vollem Umfang bei den Mitgliedstaaten verblieben sein solle. Es werde auch nichts darüber ausgeführt, daß die Steuerhoheit unteilbar oder im Gegensatz zu anderen Hoheitsrechten nicht übertragbar sei.

Aus diesen Gründen ist der Rat der Auffassung, daß die Frage, ob die Organe der Europäischen Gemeinschaften das Recht haben, in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Abschöpfungsregelungen zu schaffen, zu bejahen sei.

Die *Kommission* bemerkt, die erste Frage des Bundesfinanzhofs fasse zwei Einwände der Firma Neumann gegen die Gültigkeit der Verordnung Nr. 22 zusammen. Die Kommission untersucht daher getrennt voneinander den Einwand, die Abschöpfungsregelung sei vertragswidrig, und die Rüge, diese Regelung habe nur durch Richtlinie eingeführt werden dürfen.

Mit Rücksicht auf den Ausgangsrechtsstreit ist die Kommission hinsichtlich des ersten Vorwurfs der Auffassung, es sei ausschließlich die Abschöpfungsregelung für Waren aus dritten Ländern zu prüfen. Für die Gültigkeit der Verordnung Nr. 135 komme es deshalb allein darauf an, ob Artikel 6 der Verordnung Nr. 22 gültig sei.

Artikel 43 des Vertrages, der die Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 22 darstelle, enthalte nicht nur Verfahrensvorschriften, sondern auch die Beschreibung einer Kompetenz; er verweise insoweit auf Artikel 38 ff. und insbesondere auf Artikel 40. Nach Artikel 38 Absatz 2 fänden „die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes ... auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung, soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist". Es sei daher davon auszugehen, daß diese anderen Bestimmungen ausdrücklich oder, wenn sie sich nach anerkannten Auslegungsregeln (Berücksichtigung des Textzusammenhangs, des Zwecks einer Vorschrift, der Entstehungsgeschichte

usw.) ermitteln ließen, auch stillschweigend getroffen sein könnten. Der Gerichtshof selbst erkenne stillschweigende Ausnahmen an, wenn sie klar und eindeutig angeordnet seien (RsprGH X, 1347 f.). Diese Entscheidung sei um so bedeutsamer, als sie für Ausnahmen zugunsten autonomer einzelstaatlicher Maßnahmen getroffen worden sei. Im vorliegenden Fall dagegen handele es sich um Ausnahmen zugunsten von Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane, die der Errichtung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte dienten.

Bei der Auslegung von Artikel 38 Absatz 2 müsse berücksichtigt werden, daß die Vorschriften des Titels Landwirtschaft in zwei verschiedene Teile zerfielen: Ein Teil dieser Vorschriften regele das Verhalten der Mitgliedstaaten während der Errichtung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte, ein anderer Teil betreffe dagegen die Verwirklichung der gemeinsamen Politik und vor allem das Funktionieren der gemeinsamen Organisation der Märkte. Während der ersten Phase sei die Ausnahme ein rein verzögerndes und im wesentlichen negatives Element. Während der zweiten Phase ermögliche sie es, die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen, und die Zielsetzung der gemeinsamen Organisation werde dann entscheidendes Auslegungskriterium.

Hiernach stehe außer Zweifel, daß der Rat die Befugnis gehabt habe, die in der Verordnung Nr. 22 vorgesehene Abschöpfungsregelung gegenüber dritten Ländern zu erlassen. Diese Regelung sei eine der gemeinsamen Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr, die Artikel 40 Absatz 3 ausdrücklich als Beispiel für Maßnahmen nenne, welche die gemeinsame Organisation einschließen könne. Sie stelle daher eine „klar und eindeutig angeordnete" Ausnahme von den allgemeinen Vorschriften dar.

Gegen diese Auffassung könne nicht eingewendet werden, die in den Artikeln 18 ff. vorgesehene Zollregelung müsse unberührt bleiben. Verschiedene Fußnoten der Liste F des Anhangs I zum Vertrag bewiesen nämlich, daß die Kompetenz zur Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik die Befugnis umfasse, die bestehende Zollregelung zu ändern, insbesondere auch die bestehenden festen Zölle durch bewegliche Zölle zu ersetzen und alle bei der Einfuhr aus dritten Ländern anzuwendenden Regeln festzulegen. Aufgrund von Artikel 43 könne daher sowohl die Höhe der zu erhebenden Abgaben als auch ihre Art vorgeschrieben werden. Es könne ferner bestimmt werden, ob die Mitgliedstaaten diese Abgaben schrittweise einzuführen haben — wie den Gemeinsamen Zolltarif nach Artikel 23 — oder ob sie sofort uneingeschränkt anzuwenden sind.

Das Ziel der gemeinsamen Organisation nötige dazu, Abweichungen vom Grundsatz der schrittweisen Einführung des gemeinsamen Außenschutzes als zulässig anzusehen. Daß Artikel 40 Ab-

satz 3 Unterabsatz 1 als Mittel zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 ausdrücklich Preisregelungen vorsehe, lasse sich nur erklären, wenn die Gemeinschaft die Befugnis habe, den von den Mitgliedstaaten bei der Einfuhr zu erhebenden Betrag genau zu bestimmen, um innergemeinschaftliche Warenbewegungen zu verhindern, die die Preisgarantie letzten Endes gefährden müßten. Selbst wenn daher die Abschöpfungsregelung nicht Bestandteil der Preisregelung sein sollte, so wäre sie doch ein unverzichtbares Mittel für ihre Wirksamkeit.

Aus Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe b lasse sich auch entnehmen, daß diese Vorschrift dem Rat die Befugnis gebe, das Einfuhrregime gegenüber dritten Ländern umfassend zu regeln. Da die gemeinsame Organisation den Schutz des Binnenmarkts durch eine einheitliche Einfuhrregelung gewährleisten solle, müsse der Rat auch nach Artikel 43 die Befugnis haben, diese Regelung zu erlassen.

Da schließlich die gemeinsame Organisation auf der Ebene der Gemeinschaft die Aufgaben fortführen solle, die auf nationaler Ebene die einzelstaatlichen Marktordnungen wahrgenommen hätten, müsse sie auch über die gleichen Instrumente verfügen wie diese; ein wesentlicher Bestandteil dieser Marktordnungen sei die Einfuhrregelung.

Aus allen diesen Gründen glaubt die Kommission feststellen zu können, aus den angeführten Vorschriften ergebe sich klar und eindeutig, daß der Rat nach Artikel 43 die Befugnis habe, das Einfuhrregime gegenüber dritten Ländern zu regeln, und zwar unter Umständen auch in Abweichung von den Artikeln 18 ff. Da die in der Verordnung Nr. 22 vorgesehene Abschöpfungsregelung somit aufgrund des Artikels 43 habe erlassen werden können, sei sie mit dem Vertrag vereinbar und folglich gültig.

Zu der zweiten Rüge, daß die Abschöpfungsregelung nur im Wege der Richtlinie hätte eingeführt werden dürfen, macht die Kommission ähnliche Ausführungen wie der Rat. Sie fügt noch hinzu, wichtige Gründe sprächen für die Einführung der Abschöpfungsregelung gegenüber dritten Ländern im Verordnungswege, der wichtigste sei, daß die Anwendung der Abschöpfungsregelung ungemein erschwert würde, wenn hierzu, insbesondere für die Festsetzung der Zusatzbeträge, die Mitwirkung des einzelstaatlichen Gesetz- oder Verordnungsgebers erforderlich wäre. Je kurzfristiger die Maßnahmen getroffen werden könnten, desto größer sei ihre Wirksamkeit und desto eher bestehe die Möglichkeit, sie genau der Situation anzupassen, für die sie gedacht seien. Wenn im übrigen der Vorwurf berechtigt wäre, so wären alle vom Rat auf dem Gebiet der Landwirtschaft erlassenen Verordnungen ungültig, und die gemeinsame Agrarpolitik wäre ohne Rechtsgrundlage. Die Verordnung Nr. 22 sei daher gültig.

Zur zweiten Frage

Die *Firma Neumann* nimmt Bezug auf ihr Vorbringen vor dem Bundesfinanzhof. Die Verordnung Nr. 135/62 der Kommission sei durch die Ermächtigung aus Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Verordnung Nr. 22 des Rates nicht gedeckt. Jedenfalls sei davon auszugehen, daß Artikel 6 Absatz 3 dieser Verordnung den Mitgliedstaaten die Befugnis erteilen wolle, den Zusatzbetrag festzusetzen und zu erheben. Während der Einschleusungspreis einheitlich festgesetzt werde (Artikel 6 Absätze 1 und 2), übertrage die Verordnung Nr. 22 ausdrücklich dem Mitgliedstaat die Zuständigkeit für die Zusatzabschöpfung, die jeweils von der Höhe des Angebotspreises abhänge. Die Richtigkeit dieser Auslegung werde durch Artikel 6 Absatz 4 Unterabsatz 3 bestätigt, wonach die Zusatzbeträge von dem Mitgliedstaat festgesetzt und erhoben werden. Es sei unmöglich, aus der Verordnung Nr. 109/62 der Kommission etwas anderes herzuleiten, denn auch diese habe ihre Ermächtigungsgrundlage in Artikel 6 der Verordnung Nr. 22. In ihrer Präambel sei insoweit ausdrücklich auf Artikel 6 Absatz 4 Bezug genommen. Da die Präambel und die Vorschriften der Verordnung Nr. 109/92 (insbesondere die Artikel 5 und 6) bestimmten, daß der Zusatzbetrag nur bis zum Erlaß gemeinsamer Maßnahmen vom einführenden Mitgliedstaat festgesetzt werde, seien auch diese Bestimmungen durch die in Artikel 6 Absätze 3 und 4 gegebene Ermächtigung nicht gedeckt. Die Verordnung Nr. 135/62 überschreite jedenfalls die Grenzen, die durch die zu ihrem Erlaß ermächtigende Vorschrift gezogen seien, und sei deshalb nichtig.

Die *Kommission* ist der Auffassung, sie sei zum Erlaß der Verordnung Nr. 135/62 befugt gewesen: Der Ausdruck „in den einzelnen Mitgliedstaaten" könne verschieden ausgelegt werden und gebe deshalb zur Lösung der Frage nichts her. Artikel 6 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 22 begründe für zwei aufeinanderfolgende Phasen eine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und eine Gemeinschaftszuständigkeit. Die Fassung lasse zwei Phasen der Festsetzung der Zusatzbeträge erkennen: In der ersten sei der Mitgliedstaat zuständig, in der zweiten, nach der Notifizierung, die Gemeinschaft. Diese Auslegung werde durch die Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 22 sowie durch die Artikel 5 und 6 der Verordnung Nr. 109/62 bestätigt. Zwar sei diese Verordnung von der Kommission, nicht vom Rat erlassen, sie sei aber nach dem Verwaltungsausschußverfahren beschlossen worden. Dem Verwaltungsausschuß gehörten jedoch dieselben Vertreter der Mitgliedstaaten an, die auch in den Arbeitsgruppen des Rates tätig seien. Die Verordnung Nr. 135/62 entspreche der ständigen Praxis der Kommission und des Rates, der bereits zweimal über die Festsetzung eines Zusatzbetrages durch die Kommission habe befinden müssen.

Zur dritten Frage

Die *Firma Neumann* nimmt auch insoweit auf ihr Vorbringen vor dem Bundesfinanzhof Bezug. Das System mit einheitlicher Abschöpfung, das die Verordnung Nr. 135/62 eingeführt habe, verstoße auch gegen die Verordnung Nr. 22 des Rates sowie gegen die Verordnung Nr. 109/62 der Kommission, wonach der Zusatzbetrag festgesetzt werde, wenn der Angebotspreis unter den Einschleusungspreis fällt, sodann neu festgesetzt werde, wenn sich der Angebotspreis ändere, und schließlich aufgehoben werde, wenn festgestellt werde, daß der Angebotspreis den Einschleusungspreis erreicht oder überschreitet. Die Firma Neumann habe die mit dem Zusatzbetrag belasteten Einfuhrgeschäfte zum Einschleusungspreis abgeschlossen. Daher hätten sie nicht mit der durch die Verordnung Nr. 135/62 festgesetzten einheitlichen Abschöpfung belastet werden dürfen, die für die Festsetzung des Zusatzbetrages den Angebotspreis nicht oder nicht ausreichend berücksichtige.

Die *Kommission* bemerkt, sie sei gezwungen gewesen, in der Verordnung Nr. 135/62 einen einheitlichen Zusatzbetrag festzusetzen. Wenn auch Artikel 6 der Verordnung Nr. 22 unklar und zudem schlecht übersetzt sei, so sehe doch sein Absatz 4 ausdrücklich „gemeinsam zu treffende Maßnahmen" vor; es sei logisch ausgeschlossen, daß diese Festsetzung individuelle Zusatzbeträge zum Gegenstand haben könne, zumal da sie im Verwaltungsausschußverfahren beschlossen werde.

Außerdem bewiesen verschiedene Stellen der Verordnung Nr. 109/62 (Artikel 1 Absätze 2 und 3, Artikel 2, 4, 6 und 7), daß die Zusatzbeträge generell sein müßten. Vor allem die Artikel 4 und 7 hätten keinen Sinn, wenn der Zusatzbetrag individuell wäre. Der Bundesfinanzhof sei in einem (von der Kommission vorgelegten) Urteil vom 5. Oktober 1966 zum selben Ergebnis gelangt. Daraufhin habe auch der Bundesminister für Finanzen im gleichen Sinn Stellung genommen.

Schließlich zeige auch ein Vergleich mit den Abschöpfungsregelungen anderer Verordnungen, daß die individuelle Abschöpfung dem gesamten bisher errichteten Gebäude der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte unbekannt sei.

Zur vierten Frage

Die *Firma Neumann* beanstandet anhand einer Reihe von Beispielen das Verkündungsverfahren für die Verordnungen des Rates und der Kommission. So seien Verordnungen den Beziehern des Amtsblatts erst nach ihrem Inkrafttreten bekannt geworden, andere seien rückwirkend in Kraft getreten.

Im vorliegenden Fall sei Artikel 191 des Vertrages nicht beachtet worden, der grundsätzlich davon ausgehe, daß die Interessen der durch eine neue Maßnahme Betroffenen zu schützen seien; denn die streitige Verordnung sei am Tage ihrer Verkündung in Kraft getreten. Damit sei nicht nur die 20-Tage-Frist außer acht gelassen, sondern die Verordnung sogar rückwirkend in Kraft gesetzt worden, denn das Amtsblatt (Seite 2621/62) habe erst einige Tage nach seinem Druck in Luxemburg den deutschen Empfängern zugehen können. Erst danach habe die Verordnung in den deutschen Verkündungsblättern bekanntgegeben werden können, so daß ein Erlaß des Bundesministers der Finanzen erst am 19. November 1962 in Kraft getreten sei. Auch dieser Erlaß habe übrigens die 20-Tage-Frist nicht gewahrt, sondern nur eine Frist von 12 Tagen eingehalten.

Im vorliegenden Fall hätte der Vertrauensschutz die Einhaltung einer wesentlich längeren Frist geboten. In der Bundesrepublik Deutschland sei vor der Einführung der Gemeinschaftsabschöpfung nach der Verordnung Nr. 135/62 eine nationale Abschöpfung aufgrund der bekannten Verordnung vom 7. September 1962 erhoben worden. Dieser Verordnung habe ein ganz anderes System zugrundegelegen, nämlich die Relation zwischen Einfuhrpreis und Zollwert. Entsprechend dieser Relation, an deren Gültigkeit damals noch keine Zweifel bestanden hätten, seien die Abschlüsse getätigt worden, d.h. die Importeure hätten im allgemeinen zum Zollwert gekauft. Nun sei mit einer Übergangsfrist von nur wenigen Tagen eine vorläufige Änderung eingetreten, mit der kein Importeur habe rechnen können, indem ohne Rücksicht auf die Preishöhe eine Zusatzabschöpfung in fester Höhe erhoben worden sei. Dies habe den Importeuren kein Recht gegeben, ihre Abschlüsse mit den ausländischen Verkäufern zu ändern und insbesondere Preiserhöhungen, die nur wegen des deutschen Verfahrens erfolgt seien, zu beseitigen. Dieser Rechtslage hätte bei der Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens durch eine längere Übergangsfrist von mindestens 60 Tagen Rechnung getragen werden müssen.

Der Firma Neumann zufolge liegt die Hauptbeschwerde der deutschen Importeure nicht in der (obwohl EWG-widrigen) Einführung einer Einheitsabgabe als Zusatzabschöpfung, sondern in der völlig unzureichenden Übergangszeit, die Rückwirkungen in den anderen fünf Ländern ausgelöst und den Vertrauensschutz verletzt habe. In der Bundesrepublik Deutschland stelle dies die Verletzung eines Rechtsgrundsatzes dar.

Die Firma Neumann beruft sich ferner auf Artikel 12 der Verordnung Nr. 22, dessen Absatz 2 Unterabsatz 2 bestimmt: „Der oder die Mitgliedstaaten, die diese (Schutz-)Maßnahmen anwenden, treffen die notwendigen Vorkehrungen, damit auf dem Transport

befindliche Waren von diesen Maßnahmen nicht betroffen werden; bei Schließung der Grenze muß die Wegefrist mindestens drei Tage betragen ..." Die Firma Neumann leitet aus dieser Vorschrift einen Grundsatz ab, der bei sofortiger Inkraftsetzung dazu verpflichte, eine Ausnahme zugunsten auf dem Transport befindlicher oder vom Importeur bereits gekaufter Waren zu machen.

Die *Kommission* ist der Auffassung, die Verordnung Nr. 135/62 habe am Tag ihrer Verkündung im Amtsblatt in Kraft treten dürfen. Sie unterscheidet zwischen dem Problem des sofortigen Inkrafttretens bestimmter Verordnungen im allgemeinen und dem Problem des sofortigen Inkrafttretens der Verordnung Nr. 135/62 im besonderen.

Im allgemeinen sei es in allen Mitgliedstaaten erlaubt, eine Norm am Tag ihrer Verkündung in Kraft treten zu lassen. Der allgemeine Grundsatz der Rechtssicherheit, der bei der Vertragsanwendung zu beachten sei (Urteil 13/61, RsprGH VIII, 113), und seine verschiedenen Ausformungen, wie die Grundsätze der Vorhersehbarkeit, der Vorausberechenbarkeit und des Vertrauensschutzes würden dadurch nicht verletzt.

Der Rechtsauffassung der Mitgliedstaaten entspreche die Rechtsauffassung von Rat und Kommission, die sich aus beider Verordnungspraxis und aus Absatz 4 der in der 207. Sitzung des Rates vom 8. und 9. Februar 1967 angenommenen Erklärung des Rates und der Kommission ergebe, wonach Verordnungen am Tag ihrer Verkündung in Kraft gesetzt werden dürften.

Aus der genannten Erklärung ergebe sich indessen auch, daß sich die Organe der Gemeinschaft durchaus darüber im klaren seien, daß das Inkrafttreten am Tag der Veröffentlichung unerwünscht sei. Dennoch könne wegen der Gefahr von Spekulationen hierauf nicht verzichtet werden. So habe das Finanzgericht Nürnberg im Ausgangsverfahren darauf hingewiesen, daß Zoll- und Steueränderungen überraschend in Kraft gesetzt werden müßten, um Manipulationen zu verhindern. Die Abschöpfung sei ihrer wirtschaftlichen Funktion nach einem Zoll vergleichbar und müsse je nach der Natur des Erzeugnisses in mehr oder weniger kurzen Abständen an die veränderte Marktlage angepaßt werden. Dieser Abstand betrage z.B. bei Getreide 24 Stunden. Der Gerichtshof habe in der Rechtssache 16/65 (RsprGH XI, 1167) die Notwendigkeit dieser Anpassung ausdrücklich anerkannt. Die gleichen Erwägungen müßten auch für die Festsetzung eines Zusatzbetrages gelten.

Was die Ersetzung der durch die deutschen Behörden festgesetzten individuellen Zusatzbeträge durch einen generellen Zusatzbetrag anbelange, so könne deren Gültigkeit nicht unter Hinweis auf das Verhalten unvorsichtiger oder unaufmerksamer Importeure in Frage gestellt werden. Aus den drei letzten Sätzen des Artikels 6

der Verordnung Nr. 22 sowie aus den Artikeln 5 und 6 und der sechsten Erwägung der Verordnung Nr. 109/62 sei klar zu ersehen gewesen, daß die Festsetzung eines Zusatzbetrages möglicherweise zu den „gemeinsam zu treffenden Maßnahmen" gehören würde.

Artikel 12 der Verordnung Nr. 22 betreffe ausschließlich auf dem Transport befindliche, nicht aber gekaufte Waren. Diese Ausnahmebestimmung sei eng auszulegen. Ihre Ausdehnung auf gekaufte Waren sei rechtlich unhaltbar, welche Analogieschlüsse oder wirtschaftliche Überlegungen sich auch anführen ließen. Die Importeure müßten — und könnten — beim Abschluß ihrer Kaufverträge der etwaigen Festsetzung eines Zusatzbetrags Rechnung tragen. Die dadurch entstehenden Schwierigkeiten rechtfertigen sich durch die großen Gefahren, denen die Märkte der Gemeinschaft im umgekehrten Fall ausgesetzt wären: Diese Märkte würden unkontrollierbar und die einheimischen Erzeuger hätten die Folgen zu tragen.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Durch Beschluß vom 25. April 1967, beim Gerichtshof eingegangen am 16. Mai 1967, hat der Bundesfinanzhof nach Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof vier Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, welche die Gültigkeit und Auslegung der Verordnung Nr. 22 des Rates vom 4. April 1962 und die Gültigkeit der Verordnung Nr. 135/62 der Kommission vom 7. November 1962 betreffen. Den rechtlichen Rahmen für diese Fragen bildet nach dem Beschluß die Erhebung eines in der Verordnung Nr. 135/62 der Kommission aufgrund der Verordnung Nr. 22/62 des Rates und der Verordnung Nr. 109/62 der Kommission vorgesehenen „Zusatzbetrags" zur Abschöpfung bei der Einfuhr von geschlachteten Hühnern aus dritten Ländern.

Zur ersten Frage

Die erste Frage geht dahin, ob den Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aufgrund des Vertrages „das Recht [zusteht], in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Abschöpfungsregelungen zu schaffen, wie dies in der Verordnung Nr. 22 des Rates ... geschehen ist", ferner, falls dies bejaht wird, ob die Abschöpfungsbeträge Zölle oder Steuern sind, und schließlich, ob für Sachgebiete, die der Abgabenhoheit der Staaten unterliegen, aufgrund des Vertrages „die Rechtsetzungsbefugnis ... auf die Gemeinschaft übergegangen "ist.

Nach Artikel 38 Absatz 2 des Vertrages finden die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auf die landwirt-

schaftlichen Erzeugnisse Anwendung, soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist. Diese Artikel insgesamt können Abweichungen von irgendeiner der erwähnten allgemeinen Vorschriften, einschließlich der Artikel 18 ff., begründen. Daher kann daraus, daß die Artikel 18 ff. nicht ausdrücklich als Ausnahmen von der Regel des Artikels 38 Absatz 2 erwähnt sind, nicht hergeleitet werden, daß auf landwirtschaftliche Erzeugnisse keine besonderen Abschöpfungsregelungen, sondern ausschließlich die Vorschriften des gemeinsamen Zolltarifs anzuwenden seien. Derselbe Artikel 38 bestimmt in Absatz 4, daß mit dem Funktionieren und der Entwicklung des gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse, für welche die sehr allgemein gehaltenen Vorschriften des Absatzes 2 gelten, die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik der Mitgliedstaaten Hand in Hand gehen „muß".

Der Vertrag setzt als Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik insbesondere die Rationalisierung der Erzeugung, die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens sowie die Stabilisierung der Märkte und bestimmt sodann in Artikel 40 Absatz 2, daß „eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte gesch ffen [wird]", um diese Ziele zu erreichen. Schließlich erklärt Artikel 40 Absatz 3 ausdrücklich, die gemeinsame Organisation könne alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen, „insbesondere" Preisregelungen und gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr.

Die Abschöpfungsregelungen wie die der Verordnung Nr. 22 des Rates sollen der Erreichung der Ziele des Artikels 39 dienen und gehören zu den in den folgenden Artikeln vorgesehenen Maßnahmen. Diese Regelungen sind ihrem Wesen nach zugleich Maßnahmen der Preisregelung und gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Sinn von Artikel 40 Absatz 3, wobei aber festzustellen ist, daß dieser Absatz die in Betracht kommenden Maßnahmen nicht abschließend aufzählt. Die Abschöpfungsregelung reguliert den Preis und stabilisiert den Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Sie stellt damit eine der Grundlagen der nach Artikel 40 Absatz 2 zu schaffenden „gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" dar.

Eine solche Abschöpfungsregelung entspricht dem Vertrag und konnte nach der ausdrücklichen Vorschrift von Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 schon in der Übergangszeit durch Verordnungen des Rates getroffen werden.

Die Abschöpfung beruht auf dem Vertrag, nicht auf innerstaatlichem Recht; sie ist gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten, nicht etwa nur in einem einzigen anwendbar; sie erfüllt eine marktordnende Funktion, und zwar nicht auf einzelstaatlicher Ebene, sondern auf der einer gemeinsamen Organisation; sie bestimmt sich nach einem

Preisniveau, das so festgesetzt wird, wie es den Zielen des Gemeinsamen Marktes entspricht; ihre Sätze sind beweglich und können je nach der Marktlage geändert werden. Dies alles läßt sie als eine Abgabe erscheinen, die den Außenhandel reguliert und mit einer gemeinsamen Preispolitik verbunden ist. Ob sie einer Steuer oder einem Zoll ähnlich ist, kann dahingestellt bleiben.

Die Verordnung Nr. 22, welche die Abschöpfungsregelung vorsieht, ist nach Artikel 189 EWG-Vertrag „in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat". Diese Regelung ist daher in allen Mitgliedstaaten als Teil der von ihnen geschaffenen Gemeinschaftsrechtsordnung, die durch den Vertrag Bestandteil ihrer eigenen Rechtsordnung geworden ist, mit gleicher Verbindlichkeit anwendbar. Die Mitgliedstaaten haben demnach die Gemeinschaftsorgane ermächtigt, Abschöpfungsmaßnahmen, wie sie die Verordnung Nr. 22 vorsieht, zu ergreifen; sie haben damit ihre Hoheitsrechte entsprechend eingeschränkt. Dies wäre insbesondere auch dann mit dem System des Vertrages voll vereinbar, wenn es sich dabei um einen Teil der Abgabenhoheit handeln sollte. Nach allem berührt es die Gültigkeit der Verordnung Nr. 22 des Rates nicht, ob die Abschöpfung ihrem Wesen nach als Zoll, Steuer oder etwas anderes anzusehen ist.

Zur zweiten Frage

Mit dieser Frage wird der Gerichtshof um Vorabentscheidung darüber ersucht, ob die Absätze 3 und 4 des Artikels 6 der Verordnung Nr. 22 dahin auszulegen sind, daß nur der einführende Mitgliedstaat, nicht aber die Organe der Gemeinschaft befugt sind, eine zusätzliche Abschöpfung festzusetzen.

Artikel 6 Absatz 3 bestimmt: „Fällt der Angebotspreis frei Grenze ... unter den Einschleusungspreis, so werden die ... Abschöpfungsbeträge in den einzelnen Mitgliedstaaten um einen Betrag erhöht, der dem Unterschied zwischen dem Angebotspreis frei Grenze und dem Einschleusungspreis entspricht."

Gemäß Absatz 4 desselben Artikels werden nach dem in Artikel 17 vorgesehenen Verfahren nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses von der Kommission oder unter Umständen vom Rat „die Einzelheiten für die Festsetzung" der Zusatzbeträge geregelt. Dieselbe Vorschrift ermächtigt den einführenden Mitgliedstaat, die Zusatzbeträge festzusetzen und zu erheben, verpflichtet ihn jedoch, diese Maßnahme sofort den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission zu notifizieren. Schließlich bestimmt sie noch: „Die von den Mitgliedstaaten gemeinsam zu treffenden Maßnahmen werden nach dem in Artikel 17 vorgesehenen Verfahren festgelegt."

Diese Bestimmungen unterscheiden zwischen der Regelung der „Einzelheiten für die Festsetzung" der Zusatzbeträge einerseits und der Festsetzung der Zusatzbeträge selbst und sodann ihrer Erhebung andererseits. Die allgemeinen Einzelheiten für die Festsetzung der Zusatzbeträge hat nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses die Kommission oder unter Umständen der Rat zu regeln. Dies ist in der Verordnung Nr. 109/62 der Kommission geschehen. Die Beträge selbst festzusetzen, ist Sache des einführenden Mitgliedstaats, der die Maßnahme beschlossen hat; jedoch ist die Kommission oder unter Umständen der Rat zuständig, wenn beschlossen wird, gemeinsame Maßnahmen zu treffen. Die Erhebung der Zusatzbeträge steht dem einführenden Mitgliedstaat zu.

Zwischen dieser differenzierten Regelung und der Vorschrift des Artikels 6 Absatz 3, wonach die Abschöpfungsbeträge „in den einzelnen Mitgliedstaaten" um einen Zusatzbetrag erhöht werden, besteht kein Widerspruch, denn diese Vorschrift begründet keine Zuständigkeit des Mitgliedstaats, sondern bestimmt nur den geographischen Anwendungsbereich der Maßnahme. Die Verordnung Nr. 109/62 regelt das Verfahren für die Festsetzung dieser Beträge in der Weise, daß grundsätzlich der einführende Mitgliedstaat, für etwa erforderliche gemeinsame Maßnahmen nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 22 jedoch die Kommission oder unter Umständen der Rat zuständig ist.

Im übrigen geht aus der Begründung der Verordnung Nr. 135/62 hervor, daß dieses Verfahren bei der Festsetzung der streitigen Zusatzbeträge auch eingehalten worden ist, denn die Kommission stellt zunächst fest, daß die Bundesrepublik Deutschland „bereits für Einfuhren von geschlachteten Hühnern aus dritten Ländern Zusatzbeträge erhoben [hat]", und setzt dann nach dem Verfahren des Artikels 17 der Verordnung Nr. 22 einen einheitlichen Zusatzbetrag fest.

Nach alledem ermächtigen die Absätze 3 und 4 des Artikels 6 der Verordnung Nr. 22 des Rates den einführenden Mitgliedstaat, den Zusatzbetrag zur Abschöpfung festzusetzen, sofern nicht im Rahmen des in Artikel 17 vorgesehenen Verfahrens gemeinsame Maßnahmen getroffen werden.

Zur dritten Frage

Die dritte Frage geht dahin, ob die Verordnung Nr. 135/62 gegen die Verordnungen Nrn. 22 des Rates und 109/62 der Kommission verstößt, „weil beide eine Zusatzabschöpfung dann vorsehen, wenn der Angebotspreis unter den Einschleusungspreis fällt, während die Verordnung Nr. 135/62 — wie die Klägerin behauptet — bei der Festsetzung der Zusatzabschöpfung den Angebotspreis nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt".

Nach Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 22 werden die Abschöpfungsbeträge erhöht, wenn „der Angebotspreis frei Grenze bei der Einfuhr unter den Einschleusungspreis [fällt]", die Erhöhung entspricht „dem Unterschied zwischen dem Angebotspreis frei Grenze und dem Einschleusungspreis". Aufgrund dieser Vorschriften sind gemäß Absatz 4 des Artikels 6 die von den Mitgliedstaaten gemeinsam zu erlassenden Maßnahmen durch die Verordnung Nr. 135/62 getroffen worden, deren Gültigkeit umstritten ist.

Da es sich um gemeinsame Maßnahmen handelt, können sie nicht von dem bei einer bestimmten Einfuhr geltenden Angebotspreis frei Grenze abhängig sein.

Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 22 stellt im übrigen nicht auf den individuellen Angebotspreis, sondern auf die Angebotspreise frei Grenze ab und wird so der allgemeinen Bezugnahme auf den Welthandel in der Begründung gerecht. Dies ist auch der Sinn der Verordnung Nr. 109/62, die in der Begründung hervorhebt, daß die Festsetzung des Zusatzbetrags „nur einheitlich" für alle Einfuhren in alle Mitgliedstaaten getroffen werden kann. Der nach diesem Verfahren festgesetzte Angebotspreis bleibt bestehen, bis er nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 109/62 geändert oder aufgehoben wird. Es kann daher die Gültigkeit dieser Verordnung nicht in Frage stellen, wenn bei einer individuellen Einfuhr ein höherer Preis vereinbart wird als der Angebotspreis, von dem die Verordnung Nr. 135/62 ausgeht. Das gleiche gilt auch für den im Vorlagebeschluß hervorgehobenen Umstand, daß die Verordnung den Angebotspreis einer bestimmten Einfuhr, die im übrigen nach Erlaß der Verordnung erfolgte, nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt habe.

Zur vierten Frage

Mit der vierten Frage wird um Entscheidung darüber ersucht, ob die Gültigkeit der Verordnung Nr. 135/62 dadurch beeinträchtigt wird, daß diese den Tag der Verkündung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften als Tag ihres Inkrafttretens bestimmt. Dafür wird geltend gemacht, ein sofortiges Inkrafttreten erzeuge Rechtsunsicherheit, außerdem bestimme Artikel 191 des Vertrages, daß Verordnungen grundsätzlich und von Ausnahmen abgesehen am zwanzigsten Tage nach ihrer Veröffentlichung in Kraft treten sollten, und endlich nehme Artikel 12 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 22 auf dem Transport befindliche Waren von der Anwendung der Schutzmaßnahmen aus.

Nach Artikel 191 des Vertrages „treten [die Verordnungen] zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft". Der Vertrag überläßt es also dem verordnungsgebenden Organ, den Zeit-

punkt des Inkrafttretens zu bestimmen und setzt nur für den Fall, daß die Verordnung darüber nichts enthält, als Zeitpunkt des Inkrafttretens den zwanzigsten Tag nach der Veröffentlichung fest.

Die weitgehende Freiheit, die den Verfassern der Verordnungen hiermit eingeräumt wird, ist allerdings nicht jeder richterlichen Kontrolle entzogen, insbesondere nicht hinsichtlich etwaiger rückwirkender Inkraftsetzung. So würde ein berechtigtes Rechtssicherheitsbedürfnis beeinträchtigt, wenn das sofortige Inkrafttreten grundlos angeordnet würde.

Die Begründung der Verordnung Nr. 135/62 schweigt insoweit. Der Gerichtshof findet jedoch in den Vorschriften der Verordnung stichhaltige Gründe für die Auffassung, daß jede Frist zwischen Veröffentlichung und Inkrafttreten im vorliegenden Fall für die Gemeinschaft hätte nachteilig sein können. Eine solche Frist hätte möglicherweise einen übereilten und umfangreichen Strom von Geschäftsabschlüssen ausgelöst, der sogar die Anwendung von Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 22 vereitelt haben würde.

Schließlich besteht auch keine Analogie zwischen den Vorschriften des Artikels 191 des Vertrages über das Inkrafttreten einer Verordnung und der Vorschrift des Artikels 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 22, wonach auf dem Transport befindliche Waren von Schutzmaßnahmen, die ein Mitgliedstaat trifft, ausgenommen sind. Diese Sondervorschrift kann nicht über den Fall hinaus ausdehnend angewandt werden, für den sie vorgesehen ist. Die Gültigkeit der Verordnung Nr. 135/62 wird also durch die Vorschrift ihres Artikels 2, der ihr sofortiges Inkrafttreten vorsieht, nicht berührt, zumal sie auf alle bei ihrem Inkrafttreten schon abgeschlossenen und ausgeführten Geschäfte nicht anwendbar ist.

Kosten

Die Auslagen des Rates und der Kommission, die Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien stellt das vorliegende Verfahren einen Zwischenstreit in dem vor dem Bundesfinanzhof anhängigen Rechtsstreit dar. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Rates und der Kommission der Gemeinschaften sowie einer Partei des Ausgangsverfahrens,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

aufgrund der Artikel 18, 23, 38 bis 46, 177, 191 und des Anhangs I des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG, insbesondere seines Artikels 20,

aufgrund der Verordnungen Nr. 22 des Rates der EWG (Amtsblatt 1962, S. 959), Nr. 135/62 der Kommission der EWG (Amtsblatt 1962, S. 2621) und Nr. 109/62 der Kommission der EWG (Amtsblatt 1962, S. 1939),

aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf das ihm gemäß Beschluß des Bundesfinanzhofes vom 25. April 1967 vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung

für Recht erkannt und entschieden:

1. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ermächtigt die Organe dieser Gemeinschaft, in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Abschöpfungsregelungen zu schaffen, wie dies in der Verordnung Nr. 22 des Rates vom 4. April 1962 geschehen ist. Daher ist es auf die Gültigkeit dieser Verordnung ohne Einfluß, ob die dort vorgesehene Abschöpfung ihrem Wesen nach ein Zoll oder eine Steuer ist.
2. Artikel 6 der Verordnung Nr. 22 ermächtigt in seinen Absätzen 3 und 4 den einführenden Mitgliedstaat, einen Zusatzbetrag zur Abschöpfung festzusetzen, sofern nicht im Verfahren nach Artikel 17 dieser Verordnung gemeinsame Maßnahmen getroffen werden.
3. Im Hinblick auf die Verordnungen Nr. 22 des Rates und Nr. 109/62 der Kommission wird die Gültigkeit der Verordnung Nr. 135/62 der Kommission nicht dadurch berührt, daß diese Verordnung für die Festsetzung der Zusatzabschöpfung den individuellen Angebotspreis nicht berücksichtigt.
4. Die Gültigkeit der Verordnung Nr. 135/62 der Kommission wird nicht dadurch berührt, daß die Verordnung in Artikel 2 ihr sofortiges Inkrafttreten anordnet.
5. Die Kostenentscheidung obliegt dem Bundesfinanzhof.

Luxemburg, den 13. Dezember 1967

Lecourt Donner Strauß

Trabucchi Monaco Mertens de Wilmars Pescatore

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Dezember 1967.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

Schlußanträge des Generalanwalts Herrn Karl Roemer vom 21. November 1967

Gliederung

Einleitung (Sachverhalt, Fragen des vorlegenden Gerichts) 614

Zur Beantwortung der gestellten Fragen 616

Vorbemerkungen 616

I. Zur Gültigkeit der Verordnung Nr. 22 617

1. Die Ratskompetenzen gemäß Titel 2 des zweiten Teils des EWG-Vertrags 617

2. Konnte die Abschöpfungsregelung durch Verordnung eingeführt werden? 620

3. Zur Förderung des Handelsverkehrs mit dritten Ländern ... 622

II. Zur Gültigkeit der Verordnung Nr. 135 623

1. War die Kommission zuständig für die Festsetzung des Zusatzbetrags? 623

2. Zur Zulässigkeit der Festsetzung eines einheitlichen Zusatzbetrags 625

3. Konnte die Verordnung Nr. 135 am Tag ihrer Verkündung im Amtsblatt in Kraft treten? 627

III. Zusammenfassung 630