In der Rechtssache 33/70

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Präsidenten des Tribunale Brescia in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

SPA SACE, Bergamo,

gegen

FINANZMINISTERIUM DER ITALIENISCHEN REPUBLIK

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 13 Absatz 2 des Vertrages von Rom und der Bestimmungen der Richtlinie 68/31 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 22. Dezember 1967 (Amtsblatt 1968, L 12 S. 8)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und A. Trabucchi, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (Berichterstatter), P. Pescatore und H. Kutscher,

Generalanwalt : K. Roemer

Kanzler : A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Durch Gesetz Nr. 330 vom 15. Juni 1950 (Amtsblatt der Italienischen Republik Nr. 137 vom 17. Juni 1950) wurden in Italien eingeführte Waren einer Abgabe für Verwaltungsleistungen in Höhe von 0,50 % ihres Wertes unterworfen. Für die Anwendung dieser Abgabe wird der Steuerwert der Waren nach den für die Anwendung der Wertzölle geltenden Regeln festgelegt.

2. Die Kommission hielt diese Abgabe für eine solche zollgleicher Wirkung und setzte gemäß Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag durch eine Richtlinie

vom 22. Dezember 1967 die Zeitfolge für ihre Beseitigung fest, soweit sie auf Waren erhoben wird, die keiner Agrarmarktorganisation unterliegen (Amtsblatt 1968, L 12 S. 8). Gemäß dieser Richtlinie war die streitige Abgabe auf der Basis des am 31. Dezember 1957 angewandten Satzes schrittweise zu senken und bis zum 1. Juli 1968 ganz abzuschaffen.

3. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hatte am 17. September 1969 aus anderen Mitgliedstaaten Waren im Gesamtwert von etwa 10 Millionen Lire eingeführt und dafür 50 995 Lire als Abgabe für Verwaltungsleistungen entrichten müssen; sie erhob am 1. Juli 1970 beim Präsidenten des Tribunale Brescia Klage auf Anordnung der Erstattung der Beträge, die der italienische Staat nach ihrer Auffassung ohne Rechtsgrund erhoben hatte.

4. Der Präsident des Tribunale Brescia hat durch Beschluß vom 4. Juli 1970 das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über folgende Fragen ersucht :

1. Gelten seit Erlaß der Richtlinie 68/31 vom 22. Dezember 1967, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 12/8 vom 16. Januar 1968, die Vorschriften von Artikel 13 Absatz 2 des Vertrages von Rom (oder jedenfalls die Bestimmungen der Richtlinie 68/31 selbst) in der internen Rechtsordnung des italienischen Staates unmittelbar?
2. Sind bejahendenfalls vom 1. Juli 1968 an individuelle Rechte der einzelnen entstanden, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben?

5. Der Vorlagebeschluß ist am 9. Juli 1970 beim Gerichtshof eingetragen worden.
Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Aktiengesellschaft S.A.C.E. und die Bundesregierung haben schriftliche Erklärungen abgegeben.
Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.
Die Italienische Republik, die Aktiengesellschaft S.A.C.E. und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 17. November 1970 mündliche Erklärungen abgegeben.
Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 8. Dezember 1970 vorgetragen.

II — Erklärungen gemäß Artikel 20 der Satzung

1 — Erklärungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

a) Zur ersten Frage

i) Die *Kommission* bemerkt zunächst, daß die Frage die unmittelbare Geltung von Bestimmungen über die Verpflichtung der Mitgliedstaaten betreffe, untereinander die Zölle und Abgaben gleicher Wirkung aufzuheben. Da es sich um eine Pflicht zu einem Tun handle, sei zu prüfen, ob die italienische Regierung eine Ermessensbefugnis habe, welche die Wirkungen der vorerwähnten Verpflichtung ganz oder teilweise ausschließen könnte.
Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag verpflichte die Mitgliedstaaten zunächst zur schrittweisen Aufhebung der Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle während der Übergangszeit und verweise für die Festlegung der Zeitfolge dieser Aufhebung auf Richtlinien der Kommission. Die den Mitgliedstaaten damit auferlegte in sich klare und eindeutige Verpflichtung unterliege der aufschiebenden Bedingung des Ablaufs der Übergangszeit oder etwa von der Kommission in ihren Richtlinien festgesetzter früherer Termine. Die Verpflichtung sei unmittelbar wirksam geworden :

— seit den in den Richtlinien der Kommission festgelegten Zeitpunkten für Abgaben zollgleicher Wirkung, die

Gegenstand dieser Richtlinien gewesen seien,

— seit dem Ende der Übergangszeit für alle anderen Abgaben zollgleicher Wirkung; als Ende der Übergangszeit sei jedoch der 31. Dezember 1969 anzunehmen, nicht der 1. Juli 1968, auf den die Entscheidung des Rates vom 26. Juli 1966 (Amtsblatt 2971/66) die vorzeitige Verwirklichung der Zollunion festgesetzt habe.

Von diesen Zeitpunkten an hätten die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung aus dem Vertrag keinen Ermessensspielraum mehr, so daß der unmittelbaren Geltung der fraglichen Gemeinschaftsbestimmungen nichts entgegenstehe. Im vorliegenden Fall im besonderen habe die der Italienischen Republik am 28. Dezember 1967 zugestellte Richtlinie der Kommission den Zeitpunkt, von dem an die fraglichen Abgaben nicht mehr erhoben werden können, auf den 1. Juli 1968 festgesetzt. Demzufolge sei davon auszugehen, daß von dem genannten Termin an die Bestimmungen von Artikel 13 Absatz 2 ohne Einschränkung hinsichtlich der Aufhebung der „Abgabe für Verwaltungsleistungen" in den Rechtsbeziehungen zwischen der Italienischen Republik und den einzelnen voll wirksam geworden seien.

Die Auffassung der Kommission werde gestützt durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere durch das Urteil vom 16. Juni 1966 (Rechtssache 57/65, Slg. 1966, 258) und das Urteil vom 6. Oktober 1970 (Rechtssache 9/70, Grad).

ii) Die Kommission bemerkt zweitens, bei ihrer Auslegung der Bestimmungen von Artikel 13 Absatz 2 brauche die Frage der unmittelbaren Geltung der Richtlinie vom 22. Dezember 1967 nicht geprüft zu werden.

Für alle Fälle führt sie jedoch aus, Bestimmungen, die zwar in Richtlinien enthalten, aber *ex natura rerum* unmittelbar geltende Normen seien, könne die unmittelbare Geltung nicht abgesprochen werden. Ungeachtet ihrer Form gelte eine Rechtsnorm dann unmittelbar, wenn sie ihrem Wesen, ihrem Zweck und ihrer Funktion nach in den Rechtsbeziehungen zwischen ihrem Adressaten und Dritten unmittelbare Wirkungen hervorrufen könne.

b) Zur zweiten Frage

Die Kommission bemerkt, wenn einmal anerkannt sei, daß die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen seit dem in der Richtlinie der Kommission festgesetzten Zeitpunkt unmittelbar gelten, dann müsse auch eingeräumt werden, daß von diesem Zeitpunkt an individuelle Rechte einzelner entstanden seien, welche die innerstaatlichen Gerichte zu beachten hätten.

Gegen diese Auffassung lasse sich nicht die Tatsache ins Feld führen, daß die fraglichen Bestimmungen die Mitgliedstaaten zu einem Tun verpflichteten. Der Gerichtshof habe entschieden, daß individuelle Rechte von Einzelpersonen ebensowohl gemeinschaftsrechtlichen Handlungspflichten der Mitgliedstaaten (z.B. den aus Artikel 95 EWGV fließenden) wie Unterlassungspflichten zugeordnet sein können (Urteil 28/67, vom 30. April 1968, Molkerei-Zentrale, Slg. 1968, 215).

In beiden Fällen habe der Gerichtshof die sich aus der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ergebenden Folgen in der gleichen Weise umschrieben.

Es komme lediglich auf die Eindeutigkeit und Vollständigkeit der Rechtsnorm an. Artikel 13 sehe aber keine abstrakte Unterlassungspflicht vor, sondern die Pflicht zur Abschaffung konkreter Abgaben zollgleicher Wirkung, die wegen ihres sachlich und territorial begrenzten Geltungsbereichs durch Richtlinien bezeichnet werden müßten, die somit die Rechtsnorm des Artikels 13 ergänzten.

c) Nach Ansicht der Kommission gilt Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag, was die Pflicht zur Aufhebung der in Italien gemäß Gesetz Nr. 330 vom 15. Juni 1950 erhobenen Abgabe für Verwaltungsleistungen anbelangt, in der italie-

nischen Rechtsordnung vom 1. Juli 1968 an unmittelbar und begründet individuelle Rechte der einzelnen, welche die Gerichte zu beachten haben.

2 — *Erklärungen der Bundesregierung*

a) Die Bundesregierung bemerkt, das von dem italienischen Gericht aufgeworfene Problem bestehe darin, ob eine Richtlinie, mit der die Kommission in den Grenzen ihrer Befugnisse für die Abschaffung der Abgabe zollgleicher Wirkung einen früheren Termin als den in Artikel 13 Absatz 2 EWGV selbst vorgesehenen (Ende der Übergangszeit) festsetzt, hinsichtlich der unmittelbaren Wirksamkeit die gleiche Wirkung habe, wie eine Fristbestimmung im Vertrage selbst

Nach Auffassung der Bundesregierung ist das zu verneinen, da Richtlinien nach Artikel 189 EWG-Vertrag lediglich an die Mitgliedstaaten gerichtet seien und im Gegensatz zu Verordnungen keine unmittelbaren Wirkungen entfalten sollten.

Daher müßten sie auch nicht wie Verordnungen im Amtsblatt mit Gesetzeskraft verkündet werden. Sie bedürften grundsätzlich der Umsetzung in das nationale Recht. Den Mitgliedstaaten sei ausdrücklich die Wahl der Form und Mittel ihrer Durchführung überlassen. Eine Richtlinie könne deshalb nicht zur vorzeitigen unmittelbaren Wirksamkeit der Artikel 9 und 13 Absatz 2 EWG-Vertrag führen. Das setze vielmehr voraus, daß die Fristbestimmung ebenfalls der unmittelbaren Wirksamkeit fähig sei.

b) Die Bundesregierung verweist zur Begründung ihrer Ansicht auf ihr Vorbringen in der Rechtssache 9/70 (Grad). *Ganz allgemein* sei die unmittelbare Wirksamkeit von Richtlinien aus mehreren Gründen auszuschließen :

i) Die in den Verträgen angestrebte Integration vollziehe sich einerseits durch *Verordnungen* — Rechtsakte, durch die eigene, die nationalen Rechtsvorschriften überlagernde und ersetzende Rechtsvorschriften der Gemeinschaft geschaffen werden könnten —, andererseits durch *Richtlinien*, die das nationale Recht bestehen ließen und lediglich die Mitgliedstaaten verpflichteten, dieses Recht in bestimmter Weise zu gestalten, wobei den Mitgliedstaaten vielfach ein Ermessen hinsichtlich der materiellen Ausgestaltung eingeräumt sei. Die Tatsache, daß der Vertrag auf bestimmten Gebieten die Form der Richtlinie vorschreibe (vgl. z.B. Artikel 100), unterstreiche die grundsätzliche Bedeutung, welche die Unterzeichnerstaaten der Unterscheidung zwischen Richtlinien und sonstigen Rechtsakten beigemessen hätten; die Bedeutung würde verkannt, wenn die Richtlinie praktisch der Verordnung gleichgestellt würde.

ii) Die einzelnen Bürger sollten gegen Richtlinien keine Unanwendbarkeitseinreden erheben dürfen, weil die Richtlinien an die Mitgliedstaaten gerichtet seien, weil sie keine Allgemeingültigkeit und keine unmittelbare Wirkung hätten und weil es den Mitgliedstaaten obliege, sie auszuführen.

iii) Richtlinien seien nicht wie Verordnungen gemäß Artikel 191 Absatz 1 veröffentlichungsbedürftig, gälten sie unmittelbar, so würde es an einer für die Rechtssicherheit wesentlichen Voraussetzung fehlen.

c) Was insbesondere die *Richtlinie 68/31* anbelangt, so sprechen nach Ansicht der Bundesregierung folgende Gründe gegen die Möglichkeit ihrer unmittelbaren Anwendung :

i) Da diese Richtlinie lediglich eine bestimmte Abgabe betreffe, könne die unmittelbare Wirksamkeit der Verbote nach Artikel 9 und 13 Absatz 2 EWG-Vertrag, welche sie bewirke, nur hinsichtlich der Abgabe für Verwaltungsleistungen eintreten. Die allgemeine Vertragsvorschrift würde durch die Richtlinie in ihrem Anwendungsbereich parzelliert, und letztlich wäre überhaupt nicht die Vertragsvorschrift, sondern nur die Richtlinie unmittelbar anwendbar, da sich nur aus ihr der sachliche Umfang des Verbots wie sein zeitliches Wirksamwerden ergäbe.

ii) Da überdies die streitige Richtlinie ausschließlich an die Italienische Republik gerichtet sei, könne die unmittelbare Wirksamkeit nur für dieses Land eintreten. Eine sachlich wie regional so begrenzte unmittelbare Wirksamkeit sei nicht mit den Grundsätzen vereinbar, die der Gerichtshof, insbesondere in der Rechtssache 26/62, Van Gend & Loos, als Begründung für die unmittelbare Wirksamkeit der Vertragsvorschriften herangezogen habe.
iii) Da schließlich die Richtlinie nur in ihrem italienischen Text verbindlich sei, wäre ihre unmittelbare Wirksamkeit mit dem allgemeinen Grundsatz der Verordnung vom 15. April 1958 zur Regelung der Sprachenfrage bei der Gemeinschaft unvereinbar, wonach Schriftstücke allgemeiner Geltung in allen vier Sprachen verbindlich seien.

d) Die Bundesregierung bemerkt ferner, gegen die von ihr vertretene Auffassung lasse sich auch nicht das Urteil des Gerichtshofes vom 18. Februar 1970 in der Rechtssache 38/69 (Slg. 1970, 47) anführen. Dieses Urteil betreffe einen Fall, in dem eine im Vertrag vorgesehene Schlußfrist durch eine „Entscheidung" des Rates vorverlegt worden sei. Diese Entscheidung sei eine auf Artikel 235 EWG-Vertrag gestützte autonome Vertrags*ergänzung* gewesen und habe aus diesem Grunde unmittelbare Wirkungen erzeugen können; bei der nach Artikel 13 Absatz 2 ergangenen Richtlinie 68/31 sei diese Voraussetzung aber nicht gegeben.

e) Die Bundesregierung vertritt daher die Ansicht, die Richtlinie 68/31 könne nicht unmittelbar wirksam sein; um den Artikeln 9 und 13 Absatz 2 EWG-Vertrag vorzeitig unmittelbare Wirksamkeit zu verleihen, hätte auch die Fristsetzung als solche unmittelbar gelten müssen. Nach Beendigung der Übergangszeit seien jedoch die streitigen Vorschriften des italienischen Rechts nicht mehr anwendbar, und von diesem Zeitpunkt an hätten die Rechtsunterworfenen individuelle Rechte, welche die Gerichte zu beachten hätten.

3 — Erklärungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens

Nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens sprechen zwei Erwägungen für die Außerkraftsetzung des Gesetzes vom 15. Juni 1950 über die Einführung der Abgabe für Verwaltungsleistungen. Die erste betreffe die Wirkungen der Entscheidung Nr. 66/532 des Rates vom 26. Juli 1966 (Amtsblatt vom 21. September 1966), der sogenannten „Beschleunigungsentscheidung", welche den Zeitpunkt für die Verwirklichung der Zollunion auf den 1. Juli 1958 vorverlegt. Die zweite betreffe die unmittelbare Geltung von Artikel 13 Absatz 2 des Vertrages in Verbindung mit der Richtlinie 68/31 vom 22. Dezember 1967.

a) Wirkungen der vorzeitigen Verwirklichung der Zollunion

1. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, die Beschleunigungsentscheidung des Rates vom 26. Juli 1966 (Amtsblatt 2971/66) habe aus folgenden Gründen die unmittelbare Geltung aller Bestimmungen der Artikel 12 ff. des Vertrages über die Beseitigung der verschiedenen Zölle und insbesondere der Abgaben zollgleicher Wirkung vom 1. Juli 1968 an bewirkt :
— Nach Artikel 8 Absatz 7 EWG-Vertrag sei vorbehaltlich der in diesem Vertrag selbst oder in den zu seiner Durchführung erlassenen Rechtsakten vorgesehenen Ausnahmen oder Abweichungen das Ende der Übergangszeit gleichzeitig der Endtermin für das Inkrafttreten aller im Vertrag vorgesehenen Vorschriften. Eine dieser Ausnahmen sei aber gerade die Inkraftsetzung des Normenkomplexes, der die Zollunion vorzeitig am 1. Juli 1968 verwirklicht. Von diesem Zeitpunkt an seien sämtliche Übergangsbestimmungen der Artikel 9 bis 35 hinfällig und alle übrigen Vorschriften dieser Artikel unmittelbar wirksam geworden.
— Diese Auffassung sei jedoch nur dann zutreffend, wenn die genannte

Beschleunigungsentscheidung auch die Abgaben zollgleicher Wirkung betreffe. Diese Entscheidung erwähne in ihrem Artikel 1 nur die Zölle, dieser Ausdruck sei jedoch so auszulegen, daß er auch die Abgaben zollgleicher Wirkung umfasse. Dies entspreche der in Artikel 11 und in der Überschrift des ersten Abschnitts von Titel I Kapitel 1 des Vertrages gebrauchten Ausdrucksweise, und der Gerichtshof habe seinerseits in seiner Rechtsprechung klargestellt (Urteil 24/68 vom 1. Juli 1969, Kommission gegen Italienische Republik, Slg. 1969, 193; Urteil 2 und 3/69 vom 1. Juli 1969, Diamantarbeiterfonds, Slg. 1969, 211), daß das Verbot der Abgaben zollgleicher Wirkung keine Ausnahme von dem allgemeinen Verbot der Zölle, sondern im Gegenteil dessen unerläßliche Ergänzung sei. Der Gerichtshof habe ferner betont, daß er der Bezeichnung der Abgaben nur geringe Bedeutung beimesse.

Die hier vorgeschlagene Auslegung stütze sich übrigens auch darauf, daß die Beschleunigungsentscheidung offensichtlich die Gesamtverwirklichung der Zollunion zum Gegenstand habe. Dies gehe sowohl aus der Begründung der Beschleunigungsentscheidung selbst hervor als auch aus den Erklärungen der Organe, insbesondere im Gesamtbericht des Jahres 1967 (S. 39).

Endlich führe die Wesensgleichheit der eigentlichen Zölle und der Abgaben zollgleicher Wirkung als Grenzabgaben im Sinne des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 24/68 zu dem gleichen Schluß.

2. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens bemerkt, man könne zum gleichen Ergebnis gelangen, wenn man von der unmittelbaren Wirksamkeit der Beschleunigungsentscheidung vom 26. Juli 1966 in Verbindung mit der Richtlinie 68/31 ausgehe, da sich die unmittelbare Wirksamkeit, wie dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 9/70 (Grad) zu entnehmen sei, daraus ergeben könne, daß ein Normengefüge entstehe.

Die Entscheidung vom 26. Juli 1966 bestimme in ihrem Artikel 1 : „Die Mitgliedstaaten beseitigen die noch bestehenden Binnenzölle für die in Anhang II des Vertrages nicht aufgeführten Erzeugnisse, indem sie den Zollsatz für jedes Erzeugnis am 1. Juli 1967 auf 15 % des Ausgangszollsatzes senken und diese Zollsätze am 1. Juli 1968 endgültig abschaffen."

Die unmittelbare Geltung dieser klaren und eindeutigen Entscheidung, die kein Tätigwerden von Gemeinschafts- oder staatlichen Organen erfordere und von allen Mitgliedstaaten angenommen worden sei, stehe außer Zweifel. Der Gerichtshof habe dies übrigens in seinem Urteil 38/69 (18. Februar 1970, Slg. 1970, 47) stillschweigend bestätigt.

Um der Änderungsbestimmung der Beschleunigungsentscheidung unmittelbare Wirksamkeit zu verleihen, habe somit die Richtlinie 68/31 lediglich festzustellen brauchen, daß die Abgabe für Verwaltungsleistungen ihrer Rechtsnatur und ihren Wirkungen nach eine nach der Verwirklichung der Zollunion am 1. Juli 1968 abzuschaffende Grenzabgabe sei. Die Erwähnung dieses Zeitpunkts in der Richtlinie bestätige sonach nur eine Bestimmung der Entscheidung vom 26. Juli 1966.

b) Ausdrückliche Außerkraftsetzung des Gesetzes vom 15. Juni 1950 durch die unmittelbare Wirksamkeit der die Abgabe für Verwaltungsleistungen ausdrücklich abschaffenden Gemeinschaftsnormen

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens bringt hierzu zweierlei vor.

i) Ihr erstes Argument betrifft die unmittelbare Wirksamkeit der Bestimmungen von Artikel 13 Abs. 2 in Verbindung mit denen der Richtlinie 68/31.

Aus Zweckmäßigkeitsgründen hätten die Verfasser des Vertrages Artikel 13 zum Teil als „Blankett"-Vorschrift gefaßt, indem sie es in Absatz 2 dieses Artikels der Kommission überließen, die Zeitfolge der in Absatz 1 vorgesehenen Aufhebung der Abgaben zollgleicher Wirkung festzulegen.

Durch den Erlaß der Richtlinie sei ein in sich geschlossenes und in allen seinen Teilen vollkommenes Normengefüge entstanden. Seither stehe die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Gebotsnorm nicht mehr im Ermessen des Mitgliedstaats.

Der Gerichtshof habe in seinem Urteil 57/65 vom 16. Juni 1966 (Slg. 1966, 257) entschieden, daß Artikel 95 Absatz 3 des Vertrages zu dem dort für die Beseitigung oder Änderung gewisser nationaler Rechtsvorschriften vorgesehenen Zeitpunkt (Beginn der zweiten Stufe) wirksam geworden sei.

Es gebe aber keinen Grund, zwischen Artikel 95, der den Zeitpunkt für die Beseitigung der innerstaatlichen Abgaben ausdrücklich bestimme, und Artikel 13 Absatz 2, der die Festsetzung des Zeitpunkts für die Beseitigung der Abgaben zollgleicher Wirkung der Kommission vorbehalte, einen Unterschied zu machen.

Die Zuständigkeit sei nur aus praktischen Gründen und politischen Zweckmäßigkeitserwägungen auf die Kommission übertragen worden, die Abrogationswirkung ergebe sich aber unmittelbar aus Artikel 13.

ii) Die zweite von der Klägerin des Ausgangsverfahrens angestellte Erwägung betrifft die unmittelbare Geltung der Richtlinie als solcher.

Gegen die unmittelbare Geltung der Richtlinien würden zwei grundsätzliche Einwände erhoben : a) Artikel 189 sage nur von der Verordnung, daß sie „unmittelbar gilt"; b) die Richtlinie sei nur an die Mitgliedstaaten, nicht an die einzelnen gerichtet.

Daß Artikel 189 des Vertrages für die Verordnung ausdrücklich sagt, daß sie unmittelbar gilt, schließe die Möglichkeit nicht aus, auch andere Rechtsakte der Gemeinschaft, z.B. die Richtlinien (oder Entscheidungen) als unmittelbar geltend anzusehen. Man müsse sich über die Bedeutung verständigen, welche dem Ausdruck „gilt unmittelbar" beizumessen sei. In Artikel 189 bedeute dieser Ausdruck insbesondere, daß es keines innerstaatlichen Rechtsetzungsaktes bedürfe, um der Bestimmung einen Wert zu verleihen, den sie bereits besitze; während in der Rechtsprechung des Gerichtshofes dagegen der Ausdruck „unmittelbar anwendbar" bedeute, daß die Vorschrift „unmittelbare Wirkungen" gegenüber den einzelnen habe, ohne daß es eines innerstaatlichen Gesetzes bedürfe, um den einzelnen die ihnen bereits durch die Gemeinschaftsvorschrift verliehenen Rechte zuzuerkennen. Artikel 189 betreffe den formalen Aspekt, die Rechtsprechung des Gerichtshofes betone den sachlichen Aspekt.

Ergänzend hierzu erklärt die Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Artikel sei von begrenzter Tragweite, da die von ihm gegebene Einteilung der Rechtsakte der Gemeinschaft unvollständig sei.

Zu der Auffassung schließlich, daß die Richtlinien nur an die Mitgliedstaaten, nicht an einzelne gerichtet seien, bemerkt die Klägerin des Ausgangsverfahrens, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes in den Rechtssachen 26/62, 6/64 und 57/65 gälten die Artikel 12 und 53 des Vertrages unmittelbar, obwohl auch sie ausschließlich an die Mitgliedstaaten gerichtet seien; aufgrund dieser Rechtsprechung vertrete ein Teil der Lehre die Meinung, daß alle klaren, eindeutigen und vollständigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, welche den Mitgliedstaaten eine rechtlich sich selbst genügende Verpflichtung auferlegen, unmittelbare Geltung hätten.

4 — Erklärungen der italienischen Regierung in der mündlichen Verhandlung

Die *italienische Regierung* ist der Auffassung, die Beschleunigungsentscheidung vom 26. Juli 1966 habe den einzelnen keineswegs Rechte verleihen und auch keine Abweichung von der in Artikel 13 Abs. 2 verankerten Regelung bringen sollen.

Dies wäre übrigens auch kaum ange-

bracht gewesen, denn damit wäre die in Artikel 13 Absatz 2 der Kommission übertragene heikle Aufgabe entfallen, für die Beseitigung der ganz anders als die Zölle gearteten Abgaben zu sorgen.

Die italienische Regierung bemerkt ferner, der Gerichtshof könne sich nicht zu der Frage äußern, ob durch die Bestimmungen von Artikel 13 Absatz 2 in Verbindung mit denen der Richtlinie 68/31 der Kommission das innerstaatliche Gesetz außer Kraft gesetzt worden sei oder nicht.

Für die Entscheidung dieses Konflikts zweier nicht zu vereinbarender Normen sei ausschließlich das innerstaatliche Gericht zuständig, das die Lösung normalerweise anhand der sogenannten Anpassungstheorie suchen müsse.

Die italienische Regierung führt abschließend aus, Artikel 13 Absatz 2 sei insofern eine unvollständige Rechtsnorm, als er ein späteres Tätigwerden der Kommission vorsehe. Wenn diese Ergänzung nun im Wege einer — als unmittelbar geltend anzusehenden — Verordnung hätte erfolgen können, so wären unmittelbare Rechte zugunsten der Bürger begründet worden. Dies sei aber vorliegend nicht der Fall gewesen, da der Vertrag die Form der Richtlinie vorschreibe und da sich aus Artikel 13 Absatz 2 in Verbindung mit der Richtlinie 68/31 — beide unvollständige Normen — keine sich selbst genügende Rechtsnorm ergeben könne.

Weder Artikel 13 Absatz 2 in Verbindung mit der Richtlinie 68/31 noch die Richtlinie 68/31 allein habe somit Rechte begründet, welche von den innerstaatlichen Gerichten zu beachten wären.

Entscheidungsgründe

1 Der Präsident des Tribunale Brescia hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 4. Juli 1970, in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 9. Juli 1970, aufgrund von Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zwei Fragen nach der Auslegung des Artikels 13 EWG-Vertrag und der Richtlinie 68/31 vom 22. Dezember 1967 (Amtsblatt 1968 L 12/8) vorgelegt.

2/3 Mit der ersten Frage wird der Gerichtshof ersucht zu entscheiden, ob seit Erlaß der Richtlinie 68/31 vom 22. Dezember 1967 die Bestimmungen des Artikels 13 Absatz 2 des Vertrages oder jedenfalls die Bestimmungen der Richtlinie 68/31 selbst in der internen Rechtsordnung des italienischen Staates unmittelbar gelten. Für den Fall der Bejahung der ersten Frage wird der Gerichtshof ferner gebeten zu entscheiden, ob für die einzelnen vom 1. Juli 1968 an individuelle Rechte entstanden sind, welche die innerstaatlichen Gerichte zu beachten haben.

4 Wegen ihres engen Zusammenhangs sind die beiden Fragen gemeinsam zu prüfen.

5/7 Gemäß Artikel 9 EWG-Vertrag ist Grundlage der Gemeinschaft eine Zollunion, die namentlich das Verbot umfaßt, zwischen den Mitgliedstaaten Zölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben. Nach Artikel 13 Absatz 2 des Vertrages hatten die Mitgliedstaaten die zwischen ihnen geltenden Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle während der Übergangszeit schrittweise aufzuheben, wobei die Kommission die Zeitfolge dieser Aufhebung durch Richtlinien zu bestimmen und dabei die für die eigentlichen Zölle geltenden Vorschriften des Artikels 14 sowie die vom Rat hierzu erlassenen Richtlinien zugrunde zu legen hatte. Die sogenannte Beschleunigungsentscheidung Nr. 66/532 des Rates vom 26. Juli 1966 (Amtsblatt vom 21. September 1966, S. 2971), die aufgrund der Artikel 14 und 235 des Vertrages ergangen ist, bestimmt den 1. Juli 1968 als den Zeitpunkt, an dem sämtliche Zölle beseitigt sein mußten. Aufgrund dieser Entscheidung hat die Kommission gemäß Artikel 13 Absatz 2 des Vertrages am 22. Dezember 1967 die Richtlinie 68/31 an die Italienische Republik gerichtet, wonach die in Italien auf eingeführte Waren erhobene Abgabe für Verwaltungsleistungen bis zum 1. Juli 1968 schrittweise vollständig aufzuheben war, soweit sie die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten belastete.

8 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht hervor, daß der vor dem innerstaatlichen Gericht anhängige Rechtsstreit insbesondere die Frage betrifft, ob und bejahendenfalls von welchem Zeitpunkt an die Verpflichtung der italienischen Regierung zur Beseitigung der Abgabe für Verwaltungsleistungen unmittelbar gilt.

9 Artikel 13 Absatz 2 erlegt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, die Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle „während" der Übergangszeit schrittweise aufzuheben. Zwar hatte die Kommission die Zeitfolge dieser Aufhebung zu bestimmen, nach dem Wortlaut von Artikel 13 waren diese Abgaben aber jedenfalls bis spätestens zum Ende der Übergangszeit vollständig zu beseitigen. Somit ist Artikel 9 seit dem Ende dieser Zeit aus sich heraus voll wirksam.

10 Die Bestimmungen von Artikel 9 in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 2 beinhalten spätestens seit dem Ende der Übergangszeit ein klares und ein-

deutiges Erhebungsverbot für sämtliche Abgaben gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle; die Mitgliedstaaten haben an dieses Verbot keinen Vorbehalt geknüpft, der sein Wirksamwerden von einem positiven innerstaatlichen Rechtsakt oder einem Einschreiten der Gemeinschaftsorgane abhängig machen würde. Das Verbot ist seiner Natur nach durchaus geeignet, in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Bürgern unmittelbare Wirkungen zu erzeugen. Deshalb begründen diese Bestimmungen hinsichtlich aller von ihnen erfaßten Abgaben zollgleicher Wirkung seit dem Ende der Übergangszeit für die einzelnen Bürger Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu beachten haben.

11 Artikel 13 Absatz 2 ermächtigte die Kommission, vor dem Ende der Übergangszeit die Aufhebung der Abgaben zollgleicher Wirkung zu regeln; dabei hatte sie diese Abgaben zu bezeichnen und ihre Beseitigung „während" dieser Zeit durch Richtlinien anzuordnen. Aufgrund dieser Zuständigkeit hat die Kommission nach Erlaß der Beschleunigungsentscheidung Nr. 66/532 durch die Richtlinie 68/31 als Zeitpunkt für die vollständige Beseitigung der genannten Abgabe den 1. Juli 1968 bestimmt.

12 Nach alledem ist Gegenstand der Frage des Präsidenten des Tribunale Brescia, welche die unmittelbare Geltung der Verpflichtung zur Beseitigung der italienischen Abgabe für Verwaltungsleistungen betrifft, in Wahrheit die gemeinsame Wirkung der Bestimmungen der Artikel 9 und 13 Absatz 2 des Vertrages, der Entscheidung Nr. 66/532 und der Richtlinie 68/31.

13 Im Lichte der Gesamtheit dieser Bestimmungen ist über die Wirkung der Richtlinie 68/31 zu entscheiden. Hierbei ist nicht nur die Form des fraglichen Rechtsakts, sondern auch sein Inhalt und seine Funktion im System des Vertrages zu berücksichtigen.

14/16 Dadurch, daß die Kommission aufgrund der Entscheidung Nr. 66/532 einen früheren Zeitpunkt als das Ende der Übergangszeit bestimmt hat, hat sich die Rechtsnatur der den Mitgliedstaaten durch die Artikel 9 und 13 Absatz 2 auferlegten Verpflichtung in keiner Weise geändert. Diese Verpflichtung ist sonach geeignet, die unmittelbaren Wirkungen zu erzeugen, die sie am Ende der Übergangszeit gehabt hätte. Die Richtlinie 68/31 setzt einen Endtermin, bis zu dem ein Mitgliedstaat eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung auszuführen hat; sie betrifft nicht nur die Rechtsbeziehungen zwischen der Kommission und diesem Staat, sondern erzeugt,

wenn die die genannte Verpflichtung vorsehende Bestimmung wie die Artikel 9 und 13 des Vertrages ihrer Natur nach unmittelbar gilt, auch Rechtswirkungen, auf die sich die anderen Mitgliedstaaten, die selbst am Vollzug der Richtlinie interessiert sind, und die einzelnen Bürger berufen können. Diese Auslegung ist um so mehr geboten, als der Gerichtshof in seinem Urteil vom 18. November 1970 festgestellt hat, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen hat, indem sie die vorliegend umstrittene Abgabe noch nach dem 1. Juli 1968 erhob.

17 Durch die Zustellung der Richtlinie in italienischer Sprache sind die Interessen des Adressaten der in dem Rechtsakt bezeichneten Verpflichtungen — im vorliegenden Fall des italienischen Staates — voll gewahrt.

18 Sonach erzeugt die in der Richtlinie 68/31 der Kommission vom 22. Dezember 1967 in Verbindung mit den Artikeln 9 und 13 Absatz 2 des Vertrages sowie mit der Entscheidung Nr. 66/532 des Rates vorgesehene Verpflichtung zur Beseitigung der Abgabe für Verwaltungsleistungen unmittelbare Wirkungen in den Beziehungen zwischen dem Mitgliedstaat, an den die Richtlinie gerichtet ist, und seinen Bürgern und begründet für diese vom 1. Juli 1968 an Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu beachten haben.

Kosten

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

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien des Ausgangsverfahrens, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 9, 13, 14, 177 und 235,
aufgrund der Verordnung Nr. 1 des Rates der EWG vom 14. April 1958,
aufgrund der Richtlinie 68/31 der Kommission der EWG,
aufgrund der Entscheidung Nr. 66/532 des Rates der EWG,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm gemäß Beschluß des Präsidenten des Tribunale Brescia vom 4. Juli 1970 vorgelegten Fragen für Recht erkannt :

1. **Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag begründet seit dem Ende der Übergangszeit hinsichtlich sämtlicher Abgaben gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle Rechte der einzelnen, welche die innerstaatlichen Gerichte zu beachten haben.**

2. **Die sich aus der Richtlinie 68/31 der Kommission vom 22. Dezember 1967 in Verbindung mit den Artikeln 9 und 13 Absatz 2 des Vertrages sowie mit der Entscheidung Nr. 66/532 des Rates ergebende Verpflichtung zur Beseitigung der Abgabe für Verwaltungsleistungen erzeugt unmittelbare Wirkungen in den Beziehungen zwischen dem Mitgliedstaat, an den die Richtlinie gerichtet ist, und den seinem Recht unterworfenen Personen und begründet für diese vom 1. Juli 1968 an Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu beachten haben.**

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Dezember 1970.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxemburg, den 17. Dezember 1970

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt