2. Nach der Entscheidung 66/474 der Kommission war die Italienische Republik selbst dann nicht mehr befugt, einem Wirtschaftsunternehmen wegen einer nach dem Wirksamwerden dieser Entscheidung erfolgten Einfuhr die aufgrund der Schutzmaßnahme, deren Beseitigung die Kommission verlangt hatte, erlassenen einzelstaatlichen Bestimmungen entgegenzuhalten, wenn diese Bestimmungen im innerstaatlichen Rahmen erst nach dem Wirksamwerden der Entscheidung der Kommission aufgehoben worden sind.

3. Gemäß Artikel 191 Absatz 2 EWG-Vertrag ist die Entscheidung 66/474 der Kommission zum Zeitpunkt ihrer Bekanntgabe an die Italienische Republik, d. h. am 28. Juli 1966, wirksam geworden.

Mackenzie Stuart Pescatore Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. März 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

A. J. Mackenzie Stuart

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 8. FEBRUAR 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Im Ausgangsverfahren, das dem Ersuchen um Vorabentscheidung zugrunde liegt, geht es um die Rechtmäßigkeit der Erhebung von zusätzlichen Abschöpfungen durch die italienische Finanzverwaltung auf die Einfuhr von zur Verarbeitung unter Zollkontrolle bestimmtem gefrorenem Rindfleisch ohne Knochen der Zolltarifnummer 02.01 A II Statistiknummer 58, mithin eines Erzeugnisses, das der Verordnung Nr. 14/64/EWG des Rates vom 5. Februar 1964 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. 1964 Nr. 34 vom 27. Februar 1964, S. 562) unterfällt.

Artikel 5 der genannten Verordnung sieht für die Einfuhr von Kälbern und Rindern sowie deren Folgeerzeugnissen aus Drittstaaten die Erhebung von Abschöpfungen durch die einführenden Mitgliedstaaten vor.

Gemäß Artikel 12 Absatz 2 ist eine Erhebung von Zöllen oder Abgaben gleicher Wirkung bei der Einfuhr aus Drittländern, soweit sie nicht in dieser Verordnung vorgesehen sind, mit deren Anwendung unvereinbar.

Artikel 18 erlaubt es dem Rat, auf Vorschlag der Kommission für die der Rindfleischmarktordnung unterfallenden Erzeugnisse „alle von dieser Verordnung abweichenden Maßnahmen zu treffen, damit den besonderen Verhältnissen Rechnung getragen wird, die bei diesen Erzeugnissen bestehen könnten".

Nach Artikel 16 können aber auch die Mitgliedstaaten selbst Schutzmaßnahmen ergreifen. Die in unserem Fall interessierenden Teile dieser Vorschrift lauten wie folgt:

„1. Wenn in einem oder mehreren Mitgliedstaaten infolge der Durchführung der Maßnahmen zur schrittweisen Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Rindfleisch der Markt aufgrund der Einfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht wird, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden könnten, können der oder die betreffenden Mitgliedstaaten während der Übergangszeit hinsichtlich der Einfuhr dieser Erzeugnisse die erforderlichen Schutzmaßnahmen treffen.

2. Der oder die betreffenden Mitgliedstaaten müssen diese Maßnahmen den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission spätestens zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens notifizieren.

. . . . . .

Aufgrund von Absatz 1 und in dem Bestreben, den Schutz zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu erhöhen, entscheidet die Kommission nach Anhörung der Mitgliedstaaten im Rahmen des nach Artikel 19 eingesetzten Verwaltungsausschusses im Wege eines Dringlichkeitsverfahrens und binnen einer Frist von höchstens vier Arbeitstagen von der in Unterabsatz 1 vorgesehenen Notifizierung an, ob die Maßnahmen aufrechterhalten, geändert oder beseitigt werden sollen.

. . . . . .

Die Entscheidung der Kommission wird allen Mitgliedstaaten notifiziert. Sie ist unverzüglich durchzuführen."

Am 21. April 1966 erließ der Rat, da er die Versorgung der Verbraucher für unzureichend hielt, gestützt auf Artikel 18 der Verordnung Nr. 14/64/EWG die Verordnung Nr. 42/66/EWG (ABl. 1966, Nr. 76 vom 27. April 1966, S. 1141), in der die Mitgliedstaaten abweichend von Artikel 5 der Verordnung Nr. 14/64/EWG ermächtigt wurden, in der Zeit vom 1. Mai bis zum 31. Juli 1966 die Abschöpfungsbeträge bei der Einfuhr von gefrorenem, zur Verarbeitung unter Zollaufsicht bestimmtem Fleisch von Hausrindern der Tarifnummer 02.01 A dritten Ländern gegenüber auszusetzen.

Die Regierung der Italienischen Republik machte von dieser Möglichkeit Gebrauch, setzte mit Rundschreiben Nr. 165 vom 13. Mai 1966, das das telegraphische Rundschreiben UTCD Nr. 3422 — 3696 vom 30. April 1966 bestätigte, die Abschöpfungen für Waren der fraglichen Art während der Zeit vom 2. Mai bis 31. Juli 1966 aus und unterrichtete hiervon die Kommission sowie die anderen Mitgliedstaaten innerhalb der vorgesehenen Fristen.

Am 23. Juli 1966, also noch innerhalb des Zeitraums, in dem die Abschöpfungen ausgesetzt waren, informierte die Regierung der Italienischen Republik durch Telex ihrer Ständigen Vertretung die

Kommission, daß sie wegen des anhaltenden Preistiefs auf dem Rindfleischsektor, das sich in den letzten Tagen noch verschlimmert habe, gestützt auf Artikel 16 der Verordnung Nr. 14/64/EWG, ab 24. Juli 1966 bei der Einfuhr von Rindern und Rindfleisch aus Drittstaaten eine zusätzliche Abschöpfung in Höhe von 60 % der in Artikel 5 der genannten Verordnung vorgesehenen Abschöpfung erhebe. Der vorletzte Absatz dieses Telex stellte allerdings ausdrücklich klar: „Ausgenommen von der Schutzmaßnahme sind zur Mast bestimmte Kälber mit einem Gewicht unter 340 kg und zur Industrieverarbeitung bestimmtes gefrorenes Rindfleisch."

Zur Ausführung dieser Schutzmaßnahme richtete das italienische Finanzministerium am 25. Juli 1966 an die Zolldienststellen das Rundschreiben UTCD — 1966, 373 — DoG. 000 (Protokoll Nr. 6363), das in Bestätigung des telegraphischen Rundschreibens Nr. 6349/UTC vom 23. Juli 1966 ab 24. Juli 1966 für aus Drittländern eingeführte Rindfleischprodukte eine zusätzliche Abschöpfung in Höhe von 60 % der im Zeitpunkt der Einfuhr geltenden Abschöpfung einführte. Im Unterschied zu dem an die Kommission gerichteten Telex wird in dem 7. Unterabsatz des Rundschreibens aber ausdrücklich angeordnet: „Einer zusätzlichen Abschöpfung unterliegt ebenfalls gefrorenes Rindfleisch, das für die Verarbeitung unter Zollkontrolle bestimmt ist, gemäß dem telegraphischen Rundschreiben Nr. 3696/UTCD vom 30. April 1966, wobei die Aussetzung der Abschöpfung bestehen bleibt."

Am 28. Juli 1966 erließ die Kommission, gestützt auf Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 14/64/EWG, die Entscheidung Nr. 66/474/EWG (ABl. 1966, Nr. 153 vom 23. August 1966, S. 2796), deren Artikel 1 wie folgt lautet:

„Die Italienische Republik ist verpflichtet, die der Kommission am 23. Juli 1966 mitgeteilten Schutzmaßnahmen, durch die eine zusätzliche Abschöpfung von 60 % der nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 14/64/EWG festgesetzten Abschöpfung eingeführt worden ist, zu beseitigen."

Die Kommission stützte ihre Entscheidung auf die Überlegung, daß die Voraussetzungen für eine Schutzmaßnahme nach Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 14/64/EWG nicht gegeben seien, da der italienische Markt für Rinder zu dieser Zeit weder einer ernstlichen Störung ausgesetzt sei noch von einer solchen bedroht werde. Dies werde unter anderem auch schon aus der Tatsache ersichtlich, daß die Italienische Republik nach wie vor von der in der Verordnung Nr. 42/66/EWG erteilten Genehmigung Gebrauch mache, die Abschöpfungen für bestimmte Arten von gefrorenem Rindfleisch, das zur Verarbeitung unter Zollaufsicht bestimmt sei, auszusetzen.

Diese Entscheidung der Kommission wurde der Regierung der Italienischen Republik noch am 28. Juli 1966 notifiziert.

Ebenfalls am 28. Juli 1966 erließ der Rat, gestützt auf Artikel 18 der Verordnung Nr. 14/64, auf Vorschlag der Kommission die Entscheidung Nr. 66/455/EWG (ABl. 1966, Nr. 144 vom 5. August 1966, S. 2659), mit der die Italienische Republik ermächtigt wurde, auf dem Rindfleischsektor die Abschöpfungen auf bestimmte Drittlandseinfuhren unter bestimmten Bedingungen und im Rahmen bestimmter Grenzen zu erhöhen. Artikel 1 der Entscheidung hat folgenden Wortlaut:

„Die Italienische Republik wird ermächtigt, bis zum 2. Oktober 1966 die nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 14/64/EWG bestimmten Abschöpfungen, die auf die Einfuhren aus dritten Ländern anwendbar sind, wie folgt zu erhöhen:

— für das unter Buchstabe b des Anhangs I der Verordnung Nr.

14/64/EWG fallende Erzeugnis um höchstens 7,5 Rechnungseinheiten je 100 kg;

— für die unter Buchstabe b des Anhangs II der Verordnung Nr. 14/64/EWG fallenden Erzeugnisse um einen Betrag, der in der Weise errechnet wird, daß die Abschöpfung dieser Erzeugnisse mit einem Koeffizienten multipliziert wird, welcher das Verhältnis ausdrückt, das zwischen dem aufgrund des ersten Gedankenstrichs angewandten Betrag und der nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 14/64/EWG für ausgewachsene Rinder ermittelten Abschöpfung besteht."

Artikel 3 der Entscheidung bestimmt:

„Die italienische Republik teilt der Kommission unverzüglich die Maßnahmen mit, die sie aufgrund von Artikel 1 ergriffen hat."

Diese Maßnahmen erschienen dem Rat der Kommission notwendig, um — ohne das Einfuhrvolumen mehr als unbedingt erforderlich zu beeinträchtigen — die Preise der eingeführten Erzeugnisse auf das Niveau des Orientierungspreises anzuheben, da die Preise für ausgewachsene Rinder auf dem italienischen Markt unter dem Orientierungspreis lagen.

Die Entscheidung des Rates wurde der Italienischen Republik am 29. Juli notifiziert. Diese hat in Ausführung der zitierten Entscheidungen der Kommission und des Rates mit Wirkung vom 1. August 1966 die genannten Schutzmaßnahmen abgeschafft und vom gleichen Tag an von der Erwächtigung des Rates Gebrauch gemacht, die Abschöpfungen entsprechend den vorgegebenen Berechnungsmethoden zu erhöhen.

Am 29. Juli 1966 meldete die Firma Salumificio di Cornuda S.p.a. bei den Zollbehörden in Turin die Einfuhr von 179 179 kg gefrorenem Rindfleisch aus Argentinien an, das zur Verarbeitung unter Zollkontrolle bestimmt war. Bei einer späteren Überprüfung wurde festgestellt, daß für diese Einfuhr die Erhebung des Zuschlags zur Abschöpfung unterblieben war. Mit am 8. September 1971 zugestelltem Bescheid haben die zuständigen Behörden von der Salumificio S.p.a. die Zahlung von 16 817 380 italienischen Lire für die zusätzliche Abschöpfung verlangt.

Die Gesellschaft erhob gegen diesen Bescheid Klage vor dem Tribunale von Turin, das der Klage mit Urteil vom 5. August 1972 stattgab.

Auf Rechtsmittel der staatlichen Finanzverwaltung hob die Corte di Appello von Turin mit Entscheidung vom 22. Mai 1975 das erstinstanzliche Urteil auf und erklärte die Zahlungsaufforderung wegen der zusätzlichen Abschöpfungen für rechtmäßig.

Hiergegen legte die Klägerin Kassationsbeschwerde zur Corte Suprema di Cassazione ein, die das Verfahren mit Beschluß vom 17. Februar 1978 gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags aussetzte und den Gerichtshof um die Auslegung der Artikel 189 und 191 des EWG-Vertrags, des Artikels 16 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Verordnung des Rates Nr. 14/64, der Artikel 1 und 3 der Entscheidung des Rates Nr. 66/455 und des Artikels 1 der Entscheidung der Kommission Nr. 66/474 ersuchte. Das vorlegende Gericht bittet unter Beachtung der genannten Vorschriften um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche der „Entscheidungen", also der „Entscheidung" der Kommission der EWG aufgrund des erwähnten Artikels 16 zu den in der erwähnten Verordnung Nr. 14/64 geregelten Fragen und der „Entscheidung" des Rates der EWG aufgrund Artikel 18 dieser Verordnung, hat in der Rangordnung der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsquellen den Vorrang?
2. Ist die Entscheidung der Kommission der EWG aufgrund der unter 1 d genannten Vorschrift zu den dort genannten Fragen in der innerstaatlichen Rechtsordnung des betroffenen

Staates der Gemeinschaft (Italienische Republik) unmittelbar anwendbar, oder bedarf es hierfür vielmehr einer innerstaatlichen Durchführungsvorschrift?

3. Falls die Frage 2 in dem erstgenannten Sinne (also in dem Sinne, daß die Entscheidung unmittelbar anwendbar ist) zu beantworten ist: Wird diese Entscheidung in dem Zeitpunkt ihres Erlasses oder in dem Zeitpunkt ihrer Zustellung an den Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, anwendbar?

4. Unter derselben Voraussetzung wie 3: Wirkt diese Entscheidung der Kommission in bezug auf den beseitigten Rechtsakt technisch als eine „Vernichtung", also mit Wirkung *ex tunc* vom Tage des Erlasses jenes Rechtsaktes an, und läßt rückwirkend alle seine Wirkungen hinfällig werden, oder wirkt sie in bezug auf den beseitigten Rechtsakt technisch als „Außerkraftsetzung", also mit Wirkung *ex nunc* vom Zeitpunkt (des Erlasses oder der Zustellung) dieser „Entscheidung" an?

5. Falls die Frage 2 in dem an zweiter Stelle genannten Sinne (also in dem Sinne, daß die erwähnte „Entscheidung" der Kommission eines innerstaatlichen Rechtsaktes des Mitgliedstaats bedarf, um im Rahmen der Rechtsordnung dieses Staates Wirksamkeit zu erlangen) zu beantworten ist: Bestimmen die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, um deren Auslegung ersucht wird, daß ein solcher innerstaatlicher Durchführungsakt in bezug auf den innerstaatlichen Rechtsakt, den er in Befolgung der „Entscheidung" der Gemeinschaft beseitigen soll, technisch als „Vernichtung" oder technisch als „Außerkraftsetzung" wirken muß, wobei diese Begriffe in der unter 3 erläuterten jeweiligen Bedeutung gebraucht werden?

I — Bevor ich auf die gestellten Fragen eingehe, möchte ich zunächst die Aufmerksamkeit des Gerichtshofes auf die sich aus dem Sachverhalt ergebende Tatsache lenken, daß der Text, mit dem die italienische Regierung der Kommission die Schutzmaßnahme notifizierte, nicht mit dem Wortlaut des Rundschreibens übereinstimmt, mit dem die Schutzmaßnahme in Italien angeordnet wurde. Während die Notifizierung der italienischen Regierung Rindfleisch, das zur Verarbeitung unter Zollaufsicht bestimmt ist, ausdrücklich von der Schutzmaßnahme ausnimmt, wird in dem internen Rundschreiben die Erhebung einer zusätzlichen Abschöpfung für Rindfleisch der fraglichen Art angeordnet. Die italienische Regierung führte also eine Schutzmaßnahme der fraglichen Art für gefrorenes Rindfleisch ohne Knochen ein, obwohl sie diese der Kommission nicht notifiziert hatte und das fragliche Fleisch sogar ausdrücklich von der notifizierten Schutzmaßnahme ausgenommen hatte. Gemäß Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 14/64 hätte aber eine solche Maßnahme den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission spätestens zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens notifiziert werden müssen.

Sieht man in der Notifizierung eine Wirksamkeitsvoraussetzung für die gemäß Artikel 16 der Verordnung Nr. 14/64 getroffenen Schutzmaßnahmen, so ist eine nicht notifizierte Schutzmaßnahme als Abgabe gleicher Wirkung wie Zölle zu behandeln, die gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 nicht mit dieser Vorschrift vereinbar ist. In diesem Falle könnten sich die Betroffenen direkt auf Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 berufen, die gemäß Artikel 189 des EWG-Vertrags in jedem Mitgliedstaat unmittelbar anwendbar ist. Die vorgelegten Fragen wären dann für den Ausgang des Verfahrens nicht mehr entscheidungserheblich.

Die italienische Regierung ist demgegenüber der Auffassung, daß die Nichtnotifizierung einer nach Artikel 16 der Verord-

nung Nr. 14/64 ergriffenen Schutzmaßnahme ihr Inkrafttreten und ihre Wirksamkeit nicht verhindern könne. Sie sieht ihre Auffassung bestätigt durch das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 27/78 (Amministrazione delle Finanze dello Stato/Firma Rasham, Urteil vom 3. Oktober 1978). In dieser Entscheidung habe der Gerichtshof im Hinblick auf den insofern vergleichbaren Artikel 115 Absatz 2 des EWG-Vertrags festgestellt, daß die dort vorgesehene Mitteilungspflicht zwar zwingend sei, daß ihre Beachtung jedoch keine Voraussetzung für das Inkrafttreten der getroffenen Schutzmaßnahmen darstellen könne.

Meines Erachtens kann die zitierte Entscheidung jedoch aus mehreren Gründen nicht für die Lösung des vorliegenden Falles herangezogen werden. Artikel 115 des EWG-Vertrags geht in seinem Absatz 1 grundsätzlich davon aus, daß bei einer Gefahr von Verkehrsverlagerungen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten *die Kommission* die Methoden für eine erforderliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten empfiehlt. Wenn dies nicht genügt, ermächtigt sie die Mitgliedstaaten, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, deren Bedingungen und Einzelheiten sie festlegt. Gemäß Absatz 2 der genannten Vorschrift können *die Mitgliedstaaten lediglich im Dringlichkeitsfall* während der Übergangszeit selbst die erforderlichen Maßnahmen treffen, über die sie die anderen Mitgliedstaaten sowie die Kommission unterrichten müssen. Demnach geht Artikel 115 Absatz 2 des EWG-Vertrags davon aus, daß eine solche Unterrichtung frühestens gleichzeitig, in der Regel aber erst später erfolgen kann, wobei keinerlei Fristen für die Notifizierung genannt werden. Der Gerichtshof hat in der Entscheidung in der Rechtssache 27/78 bei der Prüfung der Frage, ob die von Artikel 115 Absatz 2 vorgeschriebene Mitteilung Voraussetzung für die Gültigkeit oder die Wirksamkeit einer nach der genannten Bestimmung angeordneten Schutzmaßnahme sei, konsequenterweise lediglich festgestellt, daß sich der Bestimmung nicht entnehmen lasse, daß die *vorherige oder gleichzeitige Mitteilung* eine Voraussetzung für das Inkrafttreten der erlassenen Maßnahmen sei. Andererseits hat er sich nicht zu den Rechtsfolgen für den Fall geäußert, daß eine getroffene Maßnahme überhaupt nicht notifiziert wird, sondern hat ganz im Gegenteil der Bestimmung entnommen, daß die Mitteilung an die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich zu erfolgen habe, obwohl keinerlei Frist vorgesehen ist. Ähnlich hat sich übrigens auch Generalanwalt Warner in seinen Schlußanträgen zu dieser Rechtssache geäußert, indem er betont, daß Artikel 115 nach seinem klaren Wortlaut vorsehe, daß diese Mitteilung „so bald als möglich nach der Einführung der Maßnahmen" zu erfolgen habe, nicht aber notwendigerweise vorher.

Vollkommen anders sind dagegen die Voraussetzungen des Artikels 16 der Verordnung Nr. 14/64 sowie das nach dieser Vorschrift einzuschlagende Verfahren gestaltet. Sowohl die Kommission als auch die italienische Regierung gehen zu Recht davon aus, daß die gemäß Artikel 16 der Verordnung Nr. 14/64 getroffenen Schutzmaßnahmen aufgrund autonomer Entscheidungen der Mitgliedstaaten in Kraft treten und diese nicht das Ergebnis vorheriger gemeinschaftsrechtlicher Prozeduren abwarten müssen, um solche Maßnahmen zu ergreifen. Weiterhin können die Mitgliedstaaten nach dieser Vorschrift nicht nur im Dringlichkeitsfall tätig werden, sondern immer dann, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 16 gegeben sind. Da diese Vorschrift zu einer zeitweiligen Außerkraftsetzung der bis ins einzelne ausgestalteten Rindfleischmarktordnung führen kann, sind die Voraussetzungen eng umschrieben. Artikel 16 Absatz 2 sieht daher vor, daß die betreffenden Mitgliedstaaten diese Maßnahmen den anderen Mitgliedstaa-

ten und der Kommission möglichst vorher, spätestens aber zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens notifizieren. Durch diese Notifizierung erst wird die Kommission in den Stand versetzt, nach Anhörung der Mitgliedstaaten im Wege eines Dringlichkeitsverfahrens zu überprüfen, ob die Voraussetzungen des Artikels 16 Absatz 1 vorliegen. Im Interesse der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten und der am Wirtschaftsleben Beteiligten muß die Kommission in dem vorgeschriebenen Verfahren binnen der sehr kurzen Frist von höchstens vier Arbeitstagen, gerechnet von der Notifizierung an, entscheiden, ob die Voraussetzungen vorliegen und ob die Maßnahmen erforderlich sind. Wiederum im Interesse aller Beteiligten ist die Entscheidung der Kommission dann gemäß Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 4 unverzüglich durchzuführen. Erst die Notifizierung ermöglicht es also, daß die Kommission von den ergriffenen Schutzmaßnahmen Kenntnis erhält und innerhalb der genannten Fristen das Dringlichkeitsverfahren einleitet. Das von der Kommission vorgebrachte Argument, daß die gemäß Artikel 16 Absatz 2 vorgeschriebene Notifizierung spätestens im Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Schutzmaßnahme sinnlos wäre, wenn die Mitgliedstaaten durch Nichtnotifizierung eine rechtliche und wirtschaftliche Überprüfung der ergriffenen Maßnahmen verhindern und damit das Funktionieren des Agrarmarktes gefährden könnten, erscheint mir zwingend. Im Unterschied zu Artikel 115 Absatz 2 des EWG-Vertrags muß daher — geradezu als Konsequenz des Urteils in der Rechtssache 27/78 — die vorherige Notifizierung einer nach Artikel 16 der Verordnung Nr. 14/64 ergriffenen Schutzmaßnahme die Voraussetzung für die Gültigkeit oder die Wirksamkeit der Anordnung dieser Maßnahme bilden. Nicht notifizierte Abschöpfungen, die nicht von der Verordnung Nr. 14/64 vorgesehen sind, stellen somit Abgaben gleicher Wirkung wie Zölle im Sinne von Artikel 12 Absatz 2 der genannten Verordnung dar, die unmittelbar anwendbar ist und insofern zur Unabwendbarkeit entsprechender nationaler Vorschriften führt.

II — Für den Fall, daß sich der Gerichtshof dieser Lösung, der ich zuneige, nicht anzuschließen vermag, will ich nunmehr auf die vorgelegten Fragen eingehen. Dabei wende ich mich zunächst der Beantwortung der zweiten Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit des Artikels 1 der Entscheidung Nr. 66/474 der Kommission vom 28. Juli 1966 zu. In engem Zusammenhang damit steht die dritte Frage, mit der die Corte Suprema di Cassazione um Auskunft nachsucht, zu welchem Zeitpunkt die Entscheidung — ihre unmittelbare Anwendbarkeit vorausgesetzt — ihre Wirkung entfaltet. Im Rahmen der Untersuchung dieser beiden Probleme ist dann auch auf das in der ersten Frage angesprochene Verhältnis der Entscheidung des Rates Nr. 66/455 vom 28. Juli 1966 und der Entscheidung der Kommission Nr. 66/474 vom gleichen Tage einzugehen.

1. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung, beginnend mit der Rechtssache 9/70 (Franz Grad/Finanzamt Traunstein, Urteil vom 6. Oktober 1970, Slg. 1970, 825) anerkannt, daß auch die grundsätzlich nur an Staaten gerichteten Entscheidungen und Richtlinien unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und einzelnen begründen können, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen: Die durch die Entscheidung den Mitgliedstaaten auferlegte Verpflichtung muß klar und eindeutig sein, sie darf nicht von einer Bedingung abhängen und insbesondere dem Adressaten keinen Ermessensspielraum zu ihrer Umsetzung belassen. Sind diese Kriterien erfüllt, verpflichtet eine Entscheidung die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten unmittelbar, die Interessen der durch ihre Ver-

letzung betroffenen einzelnen zu wahren, indem sie diesen Schutz gewähren. So hat der Gerichtshof mehrfach betont, daß „insbesondere in den Fällen, in denen etwa die Gemeinschaftsbehörden einen Mitgliedstaat oder alle Mitgliedstaaten durch Entscheidung zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, die nützliche Wirkung (effet utile) einer solchen Maßnahme abgeschwächt [würde], wenn die Angehörigen dieses Staates sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten" (Rechtssache 9/10, Franz Grad gegen Finanzamt Traunstein, Urteil vom 6. Oktober 1970. Sgl. 1970, 838).

Betrachten wir nun den Artikel 1 der Kommissionsentscheidung Nr. 66/474 unter diesen Grundsätzen, so ist dem reinen Wortlaut nach die Italienische Republik verpflichtet, die der Kommission am 23. Juli 1966 *mitgeteilten* Schutzmaßnahmen zu beseitigen. Rein formalistisch könnte man nun argumentieren, daß sich dieser Wortlaut nicht eindeutig auch auf die in diesem Zusammenhang *nicht notifizierten* Schutzmaßnahmen bezieht. Da aber gefrorenes Rindfleisch, das zur Verarbeitung unter Zollaufsicht bestimmt ist, in der Notifizierung an die Kommission ausdrücklich von der Schutzmaßnahme ausgenommen war, mußte die Kommission davon ausgehen, daß die Abschöpfungen für Waren der genannten Art nach wie vor ausgesetzt waren, und brauchte deshalb für diese nicht die Beseitigung der zusätzlichen Abschöpfungen anzuordnen. Aus der Begründung der Entscheidung ergibt sich ferner, daß die Kommission die Voraussetzungen des Artikels 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 14/64 an sich als nicht gegeben ansah und somit Schutzmaßnahmen für alle Erzeugnisse, die von der Verordnung Nr. 14/64 erfaßt werden, nicht für erforderlich hielt. Eine richtige Auslegung der Entscheidung kann also nur ergeben, daß alle Schutzmaßnahmen, die für die der Rindfleischmarktordnung unterliegenden Erzeugnisse ergriffen wurden, beseitigt werden sollten.

Zu prüfen ist weiterhin, ob die Entscheidung der italienischen Regierung keinen Spielraum zu ihrer Umsetzung belassen hat. Die italienische Regierung meint, einen solchen aus der Tatsache herleiten zu können, daß am gleichen Tag, an dem die Kommission ihre Entscheidung erließ, auf Vorschlag der Kommission eine Ratsentscheidung erging, durch die die Italienische Republik ermächtigt wurde, die Abschöpfungen für die fraglichen Waren zu erhöhen. Wenn auch die letztgenannte Entscheidung auf eine andere Bestimmung der Verordnung Nr. 14/64 gestützt sei, so habe sie doch die Notwendigkeit zur Preisanhebung anerkannt und damit die von Italien ergriffene Schutzmaßnahme als notwendig und gerechtfertigt bestätigt. Eine Zusammenschau beider Vorschriften und der Umstand, daß kein Zeitpunkt für die Beseitigungsanordnung genannt werde, lasse den Schluß zu, daß man der Italienischen Republik erlauben wollte, die zur Anpassung ihrer Rechtsordnung notwendigen Mittel und die erforderliche Zeit selbst zu bestimmen.

Die Kommission wendet dagegen ein, zwischen ihrer auf Artikel 16 der Verordnung Nr. 14/64 gestützten Entscheidung und der auf Artikel 18 derselben Verordnung gestützten Entscheidung des Rates bestehe kein Zusammenhang. Beide Entscheidungen seien sowohl von ihren Voraussetzungen her als auch in ihren Wirkungen verschieden. Man habe zwar damals gewisse Marktanomalien anerkennen müssen; diese hätten jedoch nicht Schutzmaßnahmen nach Artikel 16 der Verordnung Nr. 14/64 gerechtfertigt, da solche nur für Extremfälle vorgesehen seien. Für Marktanomalien der geschilderten Art stelle vielmehr Artikel 18 der Verordnung Nr. 14/64 die richtigen Mittel zur Verfügung, indem der Mitgliedstaat ermächtigt werden könne, in einem

vorgegebenen zeitlichen Rahmen und mit vorbestimmten Mitteln gegen diese vorzugehen. Die Entscheidung, mit der die Beseitigung der Schutzmaßnahmen angeordnet werde, stelle insofern lediglich eine Wiederholung des in Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 aufgestellten Verbotes zur Erhebung von Abgaben gleicher Wirkung wie Zölle dar und sei daher geeignet, unmittelbare Wirkungen zu entfalten.

Ich teile die Auffassung der Kommission, daß beide Rechtsakte, auch wenn sie am selben Tag erlassen wurden, andere Voraussetzungen und ein anderes Ziel haben, andere Mittel vorsehen und verschiedene Wirkungen entfalten. Die aufgrund des Artikels 16 getroffenen Schutzmaßnahme stellen autonome Akte der Mitgliedstaaten dar, die die Rindfleischmarktordnung teilweise außer Kraft setzen und lediglich in einem nachgeschalteten Verfahren auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht überprüft werden können. Zulässig sind sie nur, wenn der Rindfleischmarkt ernstlichen Störungen, die die Ziele des Artikels 39 des Vertrages gefährden könnten, ausgesetzt ist oder von solchen bedroht wird. Dagegen wird bei einem Vorgehen nach Artikel 18 der Verordnung Nr. 14/64 die Marktordnung auch nicht teilweise außer Kraft gesetzt, sondern lediglich modifiziert. Dementsprechend sind die Voraussetzungen, unter denen der Rat tätig werden darf, nicht so streng wie die des Artikels 16. Es können alle Maßnahmen getroffen werden, um den besonderen Verhältnissen auf dem Rindfleischmarkt Rechnung zu tragen. Werden die Mitgliedstaaten aufgrund *dieser* Vorschrift zu einem Handeln ermächtigt, so können sie von dieser Ermächtigung, die auf einer politischen und ökonomischen Überlegung der Gemeinschaftsinstitutionen Kommission und Rat beruht, nur im Rahmen der vorgeschriebenen Grenzen Gebrauch machen. Gerade die Artikel 5 und 12 der Verordnung Nr. 14/64 beweisen aber, daß die Gemeinschaftsinstitutionen sich grundsätzlich die Abschöpfungsregelung selbst vorbehalten wollten. Daher war es nur konsequent, daß die Kommission zunächst die Beseitigung der Schutzmäßnahmen verlangt und gleichzeitig dem Rat eine auf Artikel 18 gestützte Entscheidung als milderes Mittel vorgeschlagen hat. Beide Organakte sind aus den genannten Gründen getrennt zu sehen mit der Folge, daß sich die Frage des Vorrangs nicht stellt. Folglich vermag auch die Ratsentscheidung Nr. 66/455, die der Italienischen Republik einen Spielraum zu ihrer Umsetzung einräumt, nichts an der eindeutigen Entscheidung der Kommission zu ändern, die von dem Adressaten lediglich ein Unterlassen verlangt und insofern kein Ermessen einräumt.

Schließlich ist auch der Umstand, daß die Kommissionsentscheidung keine Frist nennt, innerhalb derer die Schutzmaßnahme zu beseitigen ist, nicht geeignet, die Eindeutigkeit der Anordnung in Zweifel zu ziehen. Die Entscheidung ist insofern im Zusammenhang mit Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 4 der Verordnung Nr. 14/64 zu sehen, der bestimmt, daß sie unverzüglich durchzuführen ist. Daraus ergibt sich auch, daß die Kommission, wenn sie von dieser grundsätzlichen Regelung abweichen hätte wollen, dies ausdrücklich hätte anordnen müssen.

Die Verpflichtung des Artikels 1 der Entscheidung Nr. 66/474 der Kommission ist somit unbedingt, hinreichend klar und eindeutig und läßt der Italienischen Republik bei der Ausführung keinen Handlungsspielraum. Diese Vorschrift ist also geeignet, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen dem Mitgliedstaat, an den sie sich wendet, und den einzelnen zu erzeugen und für letztere das Recht zu begründen, sich auf diese Vorschrift vor den nationalen Gerichten zu berufen. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bewirkt, daß insoweit

entgegenstehendes nationales Recht nicht angewandt werden darf.

2. Damit stellt sich die weitere Frage, von welchem Zeitpunkt an diese unmittelbaren Wirkungen eingetreten sind. Wie wir wissen, wurde die Entscheidung der Kommission der italienischen Regierung am 28. Juli 1966, also einen Tag vor den streitigen Einfuhren, notifiziert.

Die italienische Regierung ist der Auffassung, daß selbst unter der Voraussetzung einer unmittelbaren Wirkung der Kommissionsentscheidung diese frühestens zu dem Zeitpunkt hätte eintreten können, zu dem es den einzelnen möglich gewesen wäre, von der Entscheidung Kenntnis zu erlangen, somit frühestens mit der Veröffentlichung im Amtsblatt Nr. 153 vom 23. August 1966.

Wie die Kommission und die Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens zu Recht betonen, spricht gegen diese Meinung allerdings schon der Wortlaut des Artikels 191 Absatz 2 des EWG-Vertrags, wonach Richtlinien und Entscheidungen denjenigen, für die sie bestimmt sind, bekanntgegeben werden und durch diese Bekanntgabe wirksam werden. Im Unterschied zu den Verordnungen, die allgemeine Geltung haben, ist für die Einzelakte des Gemeinschaftsrechtes keine Veröffentlichung vorgeschrieben. Ihr Wirksamwerden kann daher auch nicht von einer Publikation abhängig gemacht werden, die zwar in der Regel erfolgt, aber nicht unbedingt erfolgen muß. Auf den Zeitpunkt, zu dem alle möglicherweise Betroffenen von dem Akt Kenntnis erlangen, kann aus Gründen der Rechtssicherheit nicht abgestellt werden. Da die Entscheidung der italienischen Regierung als Adressatin am 28. Juli 1966 notifiziert wurde, entfaltete sie ihre Wirkungen von diesem Datum an.

3. Da dieser Zeitpunkt vor der Einfuhr der fraglichen Waren liegt, kann es dahingestellt bleiben, ob der Entscheidung rückwirkende Kraft beizulegen ist oder nicht.

III — Ich schlage daher vor, das Ersuchen um Vorabentscheidung wie folgt zu beantworten:

1. Die Notifizierung einer Schutzmaßnahme nach Artikel 16 der Verordnung Nr. 14/64 des Rates durch einen Mitgliedstaat an die anderen Mitgliedstaaten und an die Kommission, die spätestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Maßnahme erfolgen muß, ist Voraussetzung für ihr Inkrafttreten. Ein zusätzlicher, nicht in Artikel 5 der Verordnung Nr. 14/64 vorgesehener Abschöpfungsbetrag auf Einfuhren aus Drittländern, der durch eine nicht notifizierte Schutzmaßnahme im Sinne von Artikel 16 dieser Verordnung erhoben wird, stellt eine Abgabe gleicher Wirkung wie die Erhebung von Zöllen im Sinne von Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 14/64 dar. Diese Bestimmung ist von den nationalen Gerichten unmittelbar anzuwenden.

2. Durch Artikel 1 der Entscheidung Nr. 66/474 der Kommission wird die Italienische Republik verpflichtet, ab dem 28. Juli 1966 die Schutzmaßnahmen zu beseitigen, durch die eine zusätzliche Abschöpfung von 60 % der nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 14/64 festgesetzten Abschöpfung eingeführt worden ist. Diese Verpflichtung ist geeignet, unmittelbare Wirkungen

in den Beziehungen zwischen dem Mitgliedstaat, an den sie adressiert ist, und den Betroffenen zu erzeugen, denen sie Rechte verleiht, die der nationale Richter durchzusetzen hat.