# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 10. DEZEMBER 1970

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

In dem vor dem Landgericht Brescia anhängigen Verfahren spielt das italienische Gesetz Nr. 330 vom 15. Juni 1950 eine Rolle, wegen dessen Nichtaufhebung vor kurzem in der Rechtssache 8/70 auf Klage der Kommission gemäß Artikel 169 des EWG-Vertrags festgestellt worden ist, die Italienische Republik habe Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags in Verbindung mit der Kommissions-Richtlinie 31/68 vom 22. Dezember 1967 verletzt. Dieses Gesetz — lassen Sie mich daran erinnern — sieht bei der Einfuhr von Waren die Erhebung einer Abgabe für Verwaltungsdienste in Höhe von 0,50 % des Warenwertes vor. Es wurde auf die Firma S.A.C.E. angewandt, als sie am 17. September 1969 Waren aus einem Mitgliedstaat nach Italien importierte. Gemäß einem Zollbescheid des Zollamtes Bergamo hatte sie nach dem Wert der eingeführten Waren Abgaben in Höhe von 50 995 Lire zu zahlen.

Diese Forderung sieht die Firma S.A.C.E. als ungerechtfertigt an. Sie beruft sich darauf, es handele sich um Abgaben mit gleichen Wirkungen wie Zölle (was in dem bereits erwähnten Urteil des Gerichtshofes tatsächlich festgestellt worden ist) und es habe nach der gemäß Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags erlassenen Kommissions-Richtlinie (die von der italienischen Regierung nicht angefochten worden ist) die Pflicht bestanden, diese Abgaben — soweit Einfuhren aus den Mitgliedstaaten in Betracht kommen — schrittweise zu reduzieren und spätestens zum 1. Juli 1968 völlig zu beseitigen (was jedoch zu Unrecht unterblieben sei). Weiterhin ist die Firma S.A.C.E. der Ansicht, Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags sei in Verbindung mit der Kommissions-Richtlinie, die der italienischen Regierung keinen Ermessensspielraum lasse, sondern eine klare Zeitbestimmung für die Abschaffung der Abgabe enthalte, geeignet, unmittelbar Rechte der einzelnen zu begründen, auf die vor einem nationalen Gericht in bezug auf entgegenstehendes nationales Recht hingewiesen werden könne. — Die Firma S.A.C.E. hat deshalb beim Präsidenten des Landgerichts Brescia ein Mahnverfahren gegen das Finanzministerium der Italienischen Republik anhängig gemacht und den Erlaß eines Zahlungsbefehls (decreto ingiuntivo) beantragt, in dem die Rückzahlung der ohne Rechtsgrund geleisteten Verwaltungsabgaben angeordnet werden soll. Da es für diesen Zahlungsbefehl — wie gezeigt — wesentlich auf Fragen des Gemeinschaftsrechts ankommt, hat sie im Verfahren gleichzeitig die Anregung gegeben, eine Auslegung der erwähnten Normen des Gemeinschaftsrechtes gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags zu beantragen.

Dem ist der Präsident des Landgerichts Brescia gefolgt. Durch Verfügung vom 4. Juli 1970 hat er die Aussetzung des Verfahrens angeordnet und eine Vorabentscheidung über die Fragen erbeten,

1. ob die Vorschriften von Artikel 13 Absatz 2 des Vertrages von Rom nach Erlaß der Richtlinie 31/68 vom 22. Dezember 1967, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 12/8 vom 16. Januar 1968 (oder jedenfalls die Bestimmungen der Richtlinie 31/68 selbst), in der internen Rechtsordnung des italienischen Staates unmittelbar gelten;

2. wenn ja, ob vom 1. Juli 1968 an individuelle Rechte der einzelnen entstanden sind, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben.

Nachdem sich dazu gemäß Artikel 20 der EWG-Satzung des Gerichtshofes die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland schriftlich geäußert haben und nachdem die Klägerin, die Kommission und die Regierung der Italienischen Republik in der mündlichen Verhandlung vom 18. November 1970 Erklärungen abgegeben haben, möchte ich zu den aufgeworfenen Fragen folgende Stellungnahme formulieren.

1. Was die Zulässigkeit der Vorlage angeht, bestehen sicher keine Bedenken. Namentlich ist die Tatsache bedeutungslos, daß das Ausgangsverfahren nur summarischen Charakter hat, d.h. lediglich auf den Erlaß eines Zahlungsbefehls gerichtet ist. Dies schließt eine Vorlage an den Gerichtshof ebensowenig aus wie im Verfahren 29/69 der Umstand, daß es sich um ein auf den Erlaß einer einstweiligen Verfügung gerichtetes Verfahren gehandelt hat. — Auch die Formulierung der Fragen, die eindeutig auf die Auslegung einer Vertragsbestimmung in Verbindung mit Vorschriften des Sekundärrechts der Gemeinschaft gerichtet sind, gibt zu Beanstandungen keinen Anlaß.

Ausgeschlossen ist es dagegen — um dies jetzt schon zu sagen —, der in der mündlichen Verhandlung von der Klägerin des Ausgangsverfahrens gemachten Anregung zu folgen und die Feststellung zu treffen, das in Frage stehende nationale Gesetz sei im Hinblick auf die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nicht mehr anwendbar. Derartige rechtliche Konsequenzen müssen vielmehr, sollten sie sich nach der vom Gerichtshof gegebenen Auslegung des Gemeinschaftsrechtes als möglich erweisen, vom nationalen Richter gezogen werden. Ganz gleich also, ob von den am Vorlageverfahren Beteiligten überhaupt eine Modifizierung der gestellten Fragen beantragt werden kann, fest steht in jedem Falle, daß die von der Klägerin begehrte Antwort den Rahmen des Artikels 177 verlassen würde.

2. Zur Umgrenzung des Vorlagethemas ist darüber hinaus zu sagen, daß nach der klaren Formulierung der Fragen keinerlei Probleme bestehen : Es geht allein um die unmittelbare Wirkung von Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags in Verbindung mit der bereits erwähnten Kommissions-Richtlinie. Daran muß sich der Gerichtshof halten. Dagegen gibt es keinen Anlaß, die Untersuchung auszuweiten und etwa die Feststellung zu treffen, Artikel 13 Absatz 2 habe in jedem Fall mit dem Ablauf der Übergangszeit unmittelbare Wirkungen gezeitigt, d.h. bewirkt, daß Abgaben mit zollgleichen Wirkungen von diesem Zeitpunkt an nicht mehr angewandt werden können. Zwar wurde dies (insbesondere von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland )unter Hinweis auf die verwandte Problematik des Artikels 95 Absatz 3 und die dazu ergangene Rechtsprechung (Rechtssache 57/65, Slg. 1966, 259) überzeugend dargelegt. Da aber, wie sich aus dem Sachverhalt der Vorlageverfügung ergibt, im Ausgangsverfahren die Erhebung von Abgaben auf Einfuhren zur Debatte steht, die im September 1969, d.h. vor Ablauf der Übergangszeit vorgenommen worden sind, wäre der angedeutete Hinweis für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens nicht von Nutzen.

Desgleichen besteht meines Erachtens kein Anlaß, auf die Erwägungen der Klägerin einzugehen, die sich auf die sogenannte Beschleunigungsentscheidung des Rates vom 26. Juli 1966 (Amtsblatt 1966, S. 2971) beziehen (d.h. auf die Entscheidung „über die Abschaffung der Zölle und das Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie über die Anwendung der Zollsätze des Gemeinsamen Zolltarifs für die in Anhang II des Vertrages nicht aufge-

führten Erzeugnisse"). Insofern wurde bekanntlich ausgeführt, die genannte Entscheidung habe das Ende der Übergangszeit im Sinne von Artikel 8 Absatz 7 und von Artikel 13 vorverlegt, also alle Übergangsvorschriften der Artikel 9 — 35 vorzeitig außer Kraft gesetzt. Aus dieser Entscheidung, die im Sinne der bisherigen Rechtsprechung als unmittelbar anwendbar angesehen werden müsse, sei in Verbindung mit dem gleichfalls unmittelbar anwendbaren Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags zu entnehmen, daß mit der Verwirklichung der Zollunion zum 1. Juli 1968 auch die Abgaben mit zollgleichen Wirkungen abzuschaffen waren, und dies nicht zuletzt deshalb, weil nach der Natur der Sache kein Unterschied bestehe zwischen Zöllen und zollgleichen Abgaben (d.h. in Wahrheit verschleierten Zöllen). Generell könne man sagen, es habe aufgrund der Beschleunigungsentscheidung zum 1. Juli 1968 jede Art von Abgaben an den Binnengrenzen abgeschafft werden müssen. — Zu diesen Erwägungen möchte ich jetzt — ohne jede vertiefende Untersuchung — lediglich bemerken, daß mir eher der abweichende, von der Kommission vertretene Standpunkt zutreffend erscheint. Danach gilt es zu beachten, daß sich die Beschleunigungsentscheidung allein auf die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen sowie auf die Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs bezieht und daß in der klaren Vorschrift des Artikels 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags für die in ihrer Vielfalt nicht überschaubaren und sich einer abstrakten Regelung demnach entziehenden zollgleichen Abgaben ein besonderes Verfahren, eben der Erlaß von Richtlinien durch die Kommission, vorgesehen war. Angesichts dieser Sachlage kann man tatsächlich nicht annehmen, die Beschleunigungsentscheidung habe auch für Abgaben mit zollgleichen Wirkungen gegolten, d.h. generell das Ende der Übergangszeit vorverlegt. Die von der Klägerin im Hinblick auf die Beschleunigungsentscheidung angestellten Erwägungen ergeben somit nichts für die Lösung des Rechtsstreites und sollten daher in die Vorabentscheidung nicht aufgenommen werden.

3. Nach diesen Vorbemerkungen will ich mich jetzt unmittelbar den gestellten Fragen zuwenden. Dabei soll zunächst in Erinnerung gebracht werden, was Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags vorschreibt. Er ordnet an, daß „die zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle... während der Übergangszeit schrittweise aufgehoben" werden, und er verfügt, daß die Kommission „durch Richtlinien die Zeitfolge dieser Aufhebung" bestimmt.
Was das Problem der unmittelbaren Anwendbarkeit angeht, so macht schon der Wortlaut von Artikel 13 Absatz 2 klar, daß er vor Ablauf der Übergangszeit keine vollkommene Vertragsbestimmung darstellte, für sich allein also direkte Wirkungen im Sinne der gegenwärtigen Problematik nicht haben konnte. Dies läßt sich zwar nicht im Hinblick auf den Begriff „Abgaben mit gleicher Wirkung wie Einfuhrzölle" sagen und mit der Begründung, es fehle ihm an der im Interesse der Rechtssicherheit nötigen Präzision. Entsprechende Bedenken sind nämlich schon im ersten Verfahren zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Vertragsvorschriften laut geworden, d.h. im Hinblick auf Artikel 12 des EWG-Vertrags, der ebenfalls Abgaben zollgleicher Wirkung erfaßt. Sie wurden seinerzeit aber nicht für stichhaltig erachtet und können es somit auch nicht bei der Beurteilung von Artikel 13 Absatz 2 sein. Unvollkommen und deshalb für sich allein der unmittelbaren Anwendung nicht fähig ist Artikel 13 Absatz 2 vielmehr deswegen, weil er während der Übergangszeit durch Akte des Sekundärrechts der Gemeinschaft, durch Richtlinien der Kommission ergänzt werden mußte. Im Sinne der bisherigen Rechtsprechung enthält Artikel 13 Absatz 2 also keine unbedingte Verpflichtung.

Maßgeblich kommt es somit darauf an, ob mit Hilfe der tatsächlich ergangenen, schon mehrfach erwähnten Kommissions-Richtlinie eine entscheidende Ergänzung und Vervollständigung im Sinne der unmittelbaren Wirkung erreicht wurde. Die Frage so zu stellen, heißt gleichzeitig das Problem aufzuwerfen, ob derartige Wirkungen von Richtlinien überhaupt ausgehen können, ob sich Richtlinien für die unmittelbare Anwendung überhaupt eignen. Diese delikate Frage mußte noch vor kurzem als heftig umstritten angesehen werden und hätte früher sicher Anlaß zu prinzipiellen und weitreichenden Untersuchungen gegeben. Sie dürfte nunmehr aber durch die Urteile der Rechtssachen 9, 20 und 23/70 grundsätzlich geklärt sein, und zwar in dem Sinne, daß unmittelbare Wirkungen auch von Richtlinien ausgehen können. Insofern sind lange Auseinandersetzungen nicht mehr erforderlich, ich kann mich vielmehr mit einigen Hinweisen auf die erwähnten Urteile begnügen. Tatsächlich wurde in diesen Urteilen „die Gesamtwirkung von Vorschriften" untersucht, „die in einer Entscheidung bzw. einer Richtlinie enthalten sind", und danach die Feststellung getroffen, die seinerzeit geprüfte Ratsentscheidung könne in Verbindung mit den Vorschriften einer Ratsrichtlinie unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen erzeugen. Damit sind auch im gegenwärtigen Verfahren von der Bundesregierung und der italienischen Regierung vorgebrachte Einwendungen gegenstandslos geworden, etwa die Bemerkung, derartige Akte seien nur an die Mitgliedstaaten gerichtet und Artikel 189 des Vertrages spreche nur im Hinblick auf Verordnungen von unmittelbarer Geltung *in* den Mitgliedstaaten. Es bleibt also dabei, daß diese Umstände und insbesondere der zuletzt genannte nicht ausschließen, auch anderen Akten mit Rücksicht auf ihre Verbindlichkeit unmittelbare Drittwirkung zuzuerkennen, vorausgesetzt nur, daß sie sich dafür nach ihrem Wortlaut, nach ihrer Natur und nach ihrer Systematik eignen.

Unterzieht man die jetzt interessierende Kommissions-Richtlinie einer derartigen Prüfung, wozu die Problematik und die allgemeinen Feststellungen der erwähnten Urteile berechtigen, so muß zunächst wohl eingeräumt werden, daß die Richtlinie auch in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 2 unmittelbare Wirkungen nicht *während* des Laufes der Frist zeitigen konnte, die dem betroffenen Mitgliedstaat zu ihrer Befolgung gesetzt worden war, denn insofern bestand, nicht zuletzt im Hinblick auf die Bestimmungen des Artikels 14 des EWG-Vertrags, offensichtlich ein Handlungsspielraum. Für den gegenwärtigen Fall ist dies indessen nicht weiter von Bedeutung. Die zu untersuchende Richtlinie fixierte nämlich auch einen Endzeitpunkt, bis zu dem die streitige Abgabe in jedem Fall abgeschafft sein mußte. Da sich der Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens allein auf den nach diesem Datum liegenden Zeitraum bezieht, stellt sich somit lediglich die Frage, ob für diese Periode eine unmittelbare Wirkung der Richtlinie angenommen werden kann. Auch darauf läßt sich eine Antwort ohne Schwierigkeiten den Urteilen 9, 20 und 23/70 entnehmen, ging es in jenen Fällen doch gleichermaßen darum, daß das Datum, an dem eine Verpflichtung wirksam werden sollte, durch eine *Richtlinie* bestimmt worden war. Dennoch wurde in den genannten Urteilen ausgeführt : „Der Umstand, daß dieser Zeitpunkt durch eine Richtlinie festgesetzt wurde, nimmt dieser Bestimmung nichts von ihrer bindenden Wirkung", und es wurde hervorgehoben, damit sei aufgrund der genannten Richtlinie die durch eine Entscheidung begründete Verpflichtung vollständig geworden. — Auf die Umstände des gegenwärtigen Falles übertragen, bedeutet dies, daß offenbar nichts dagegen spricht, dem Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags in Verbindung mit der Kommissions-Richtlinie 31/68 unmittelbare Wirksamkeit von dem in der Richtlinie

festgesetzten Endzeitpunkt an zuzuerkennen, und dies zumal deswegen, weil ein Handlungsspielraum für einen staatlichen Umsetzungsakt nach dem genannten Datum nicht mehr bestand.

Daß dieses Ergebnis auch durch andere Erwägungen nicht erschüttert werden kann, läßt sich leicht zeigen. — So dürfte namentlich der Umstand bedeutungslos sein, daß die Richtlinie nur für *einen* Mitgliedstaat bestimmt war (was die Bundesregierung veranlaßte, von einer Parzellierung des Anwendungsbereiches der Vertragsbestimmungen zu sprechen). Wenn derartigen Akten des sekundären Gemeinschaftsrechtes, die nicht notwendig an alle Mitgliedstaaten gerichtet werden müssen, unmittelbare Wirkung überhaupt zuerkannt werden kann, ist in der Tat nicht recht einzusehen, daß dies auf Fälle beschränkt sein sollte, in denen alle Mitgliedstaaten betroffen sind. In Anbetracht der Besonderheiten einiger Vertragsvorschriften, zu denen auch der Artikel 13 Absatz 2 gehört, und mit Rücksicht auf die Verschiedenartigkeit der in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Rechtszustände mag es sich eben ergeben, daß Eingriffe nur in bestimmten Richtungen, bezogen auf Teilgebiete der Gemeinschaft, erforderlich werden. Auch insofern läßt sich, nebenbei gesagt, auf eine Feststellung der Urteile 9, 20 und 23/70 verweisen, nämlich auf den Satz, in dem es heißt : „Insbesondere in den Fällen, in denen etwa die Gemeinschaftsbehörden *einen* Mitgliedstaat ..... durch Entscheidung zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die nützliche Wirkung („effets utiles") einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die Angehörigen dieses Staates sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten." — Ohne Bedeutung ist weiterhin die Erkenntnis, daß nur für Verordnungen, nicht aber für Richtlinien eine Veröffentlichung im Amtbslatt der Gemeinschaften vorgeschrieben ist. Dieser Einwand ist, was die an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidungen angeht, schon in den Rechtssachen 9, 20 und 23/70 vorgebracht worden. In meinen Schlußanträgen habe ich damals darauf hingewiesen, daß die Veröffentlichung ohne ausdrückliche Vorschrift keine Rechtswirksamkeitsvoraussetzung darstellt, daß sie vielmehr vor allem Schutzfunktion hat und daß es bei ihrem Unterbleiben ausgeschlossen ist, den in Frage stehenden Akt einem Betroffenen entgegenzuhalten. Ich habe auch daran erinnert, daß es sich umgekehrt gerade dort verhält, wo ein einzelner zu seiner Rechtsverteidigung sich auf einen derartigen Akt beruft, um aus ihm Vorteile abzuleiten. Haben die Urteile 9, 20 und 23/70 den Einwand zur Veröffentlichungspflicht im Hinblick auf die damals zur Debatte stehenden Akte übergangen (also für unerheblich angesehen), so muß Entsprechendes sicher auch für die jetzt interessierende Richtlinie gelten. Maßgeblich ist also, daß die in der Richtlinie umschriebene Verpflichtung mit der Notifizierung an den betreffenden Mitgliedstaat verbindlich wurde, während die — übrigens auch hier tatsächlich erfolgte — Veröffentlichung im Amtsblatt (Amtsblatt L 12/8 vom 16. Januar 1968) sekundäre Bedeutung hat. — Entscheidendes ergibt sich endlich auch nicht aus der Tatsache, daß die allein Italien betreffende Richtlinie nur in ihrer italienischen Fassung verbindlich ist. Auch wenn nach der Verordnung über Sprachenfragen vom 14. April 1958 Verordnungen und Schriftstücke allgemeiner Geltung in allen vier Amtssprachen gleichermaßen verbindlich sind, so ist dies doch für den Fall eines Aktes unerheblich, der sich lediglich an einen Mitgliedstaat richtet. Hier reicht zur maßgeblichen Begründung der Verbindlichkeit eben die Notifizierung in der Sprache dieses Mitgliedstaats aus. Darüber hinaus läßt sich auch anmerken, daß diejenigen, die sich auf dem Territorium des betreffenden Staates betätigen, ohnehin mit den Gesetzen und Vorschriften in der

Landessprache vertraut sein werden, und daß schon aus diesem Grunde keine Notwendigkeit besteht, die unmittelbare Anwendbarkeit gemeinschaftsrechtlicher Anordnungen davon abhängig zu machen, daß vier gleichermaßen verbindliche sprachliche Fassungen existieren.

Da nach der Rechtsprechung außerdem feststeht, daß nicht nur Normen und Akte mit Unterlassungspflichten, sondern auch Akte, die Handlungspflichten begründen, unmittelbar anwendbar sein können, muß es folglich bei dem bereits angedeuteten Ergebnis bleiben, die unmittelbare Anwendbarkeit von Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags in Verbindung mit der Kommissions-Richtlinie 31/68 also anerkannt werden.

4. Nach alledem ist auf die vom Präsidenten des Landgerichts Brescia gestellten Fragen wie folgt zu antworten :

Artikel 13 Absatz 2 des EWG-Vertrags ist nach dem Erlaß der Richtlinie 31/68 vom 22. Dezember 1967 in der internen Rechtsordnung des italienischen Staates in dem Sinne unmittelbar anwendbar geworden, daß vom 1. Juli 1968 an individuelle Rechte der einzelnen entstanden sind, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben.